

CAPÍTULO IV

Los jóvenes como sujetos de la política social municipal

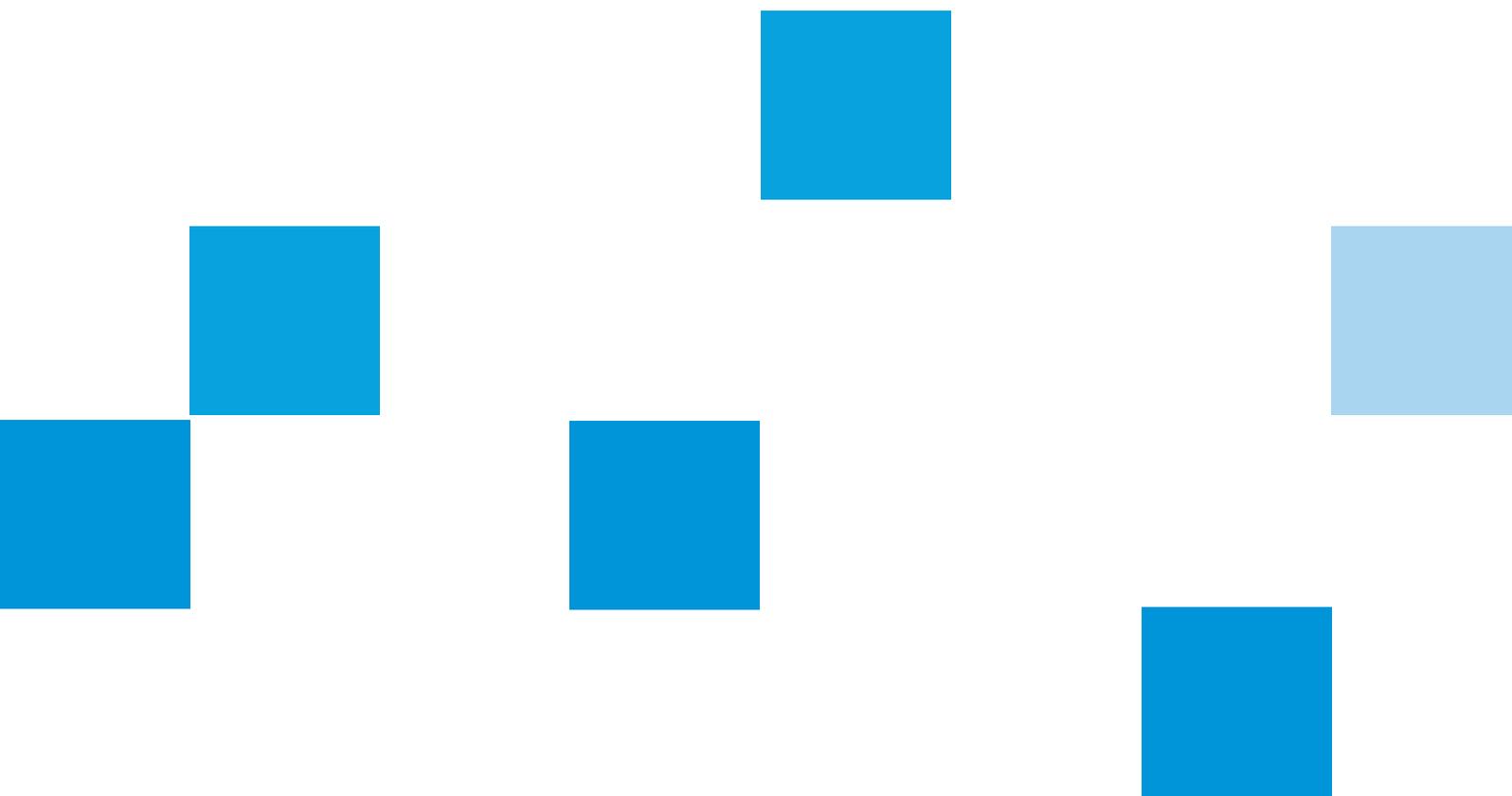
San Martín y La Matanza como casos testigo



Presentación

Todo modelo tiene aspectos teóricos (concepción) y aspectos prácticos (estrategias y productos). Los modelos se materializan a través de normas, procedimientos, sistematización de experiencias, mecanismos de control y seguimiento, hay también personas que llevan adelante el modelo que hacen uso de recursos de todo tipo (económicos, de poder, etc.). Estos son algunos de los aspectos que se buscó reconocer y describir en este capítulo que presenta dos estudios de caso inscriptos en el estudio "Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares". El objetivo de los estudios de caso fue explorar los aspectos sustantivos que permiten conocer y explicar las claves del modelo de abordaje de la problemática de adolescentes y jóvenes. Para esto se toman los casos de los Municipios de General San Martín y La Matanza de la PBA. Ambos seleccionados por su desempeño destacado en la atención de la problemática de adolescencia y juventud, tanto en materia proteccional como promocional.

Los estudios de caso se confeccionaron en base entrevistas con funcionarios del sector y procesamiento de fuentes secundarias. Los desarrollos comprenden aspectos descriptivos de la estructura, organización y programas de las Secretarías de Desarrollo Social, principales referentes institucionales para el abordaje de las problemáticas referidas a adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social.



Políticas municipales para la atención de adolescentes y jóvenes.

El caso del Municipio de General San Martín (PBA).*

*. Este capítulo fue elaborado por **Gimena Rojo, Liliana Miñan y Luz Bruno**



Mural realizado por jóvenes del Centro Juvenil La Rana (MGS).

Introducción

El objetivo de este estudio de caso es explorar los aspectos sustantivos que permitan conocer y explicar las claves del modelo de abordaje de la problemática de adolescentes y jóvenes, que distingue al Municipio General San Martín principalmente en materia proteccional entre otros de tamaño, recursos y localización comparable.

El enfoque metodológico para el estudio de caso del Municipio General San Martín se basa en el análisis descriptivo y abordaje cualitativo del modelo de gestión, y cómo éste se traduce en la producción y ejecución de programas e iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes.

Entre julio y octubre de 2019 se realizaron entrevistas a funcionarios y técnicos de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, en particular de áreas con competencias para el abordaje de problemáticas vinculadas a adolescentes y jóvenes. La opción del estudio fue conocer la gestión a través del testimonio de sus funcionarios/as y el modo en que éstos/as interpretan y justifican las políticas que implementan.¹

También se relevaron los principales programas nacionales, provinciales e iniciativas locales destinadas a adolescentes y jóvenes ejecutados en el municipio. Para una comprensión y caracterización más acabada del caso se tomaron datos de fuentes secundarias que permitieron componer las dimensiones socio-demográficas del territorio, y el nivel socioeconómico de los adolescentes y jóvenes destinatarios de las políticas públicas que se llevan a cabo en San Martín. El Municipio dispone también de importante información en su página web, y diversos documentos impresos, elaborados para presentar la acción del municipio en territorio y para recoger la experiencia de la gestión y aprender de ella.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de julio y septiembre del año 2019, previo a las elecciones generales de octubre. Durante el primer trimestre de 2020 se realizaron consultas telefónicas.

Caracterización del Municipio General San Martín

El Municipio General San Martín fue creado en 1864 y se ubica en la zona norte del conurbano bonaerense y cuenta con una superficie territorial de 56 km². Perteneció al denominado 1er. cordón y a la Región Educativa 7, junto a los municipios Hurlingham y Tres de Febrero.

Según proyecciones del último censo², la población del mismo ascendería en 2019 a 424.567 habitantes (aproximadamente 141.500 hogares) y se encuentra totalmente urbanizada con continuidad urbana con la Ciudad de Buenos Aires desde comienzos del Siglo XX. Limita con los municipios de Vicente López, San Isidro y Tigre (este), Tres de Febrero (suroeste) y al noroeste con San Miguel. Está conectado con CABA y los municipios circundantes a través de dos líneas ferroviarias, múltiples líneas de colectivos (nacionales, provinciales y municipal), y está limitada por las avenidas General Paz, de los Constituyentes y las rutas provinciales 8 (Avda. Ricardo Balbín) y 4 (Camino Negro), y el Camino del Buen Ayre. (Ver figura 1)

1. Al momento de la indagación (2019), los funcionarios consultados fueron: Secretario de Desarrollo Social (Oscar Minteguía), Subsecretaria de Inclusión e Integración Social (Marcela Ferri), Subsecretaria de DDHH e Igualdad de Oportunidades (Mercedes Contreras), Directora de Centro Socio-comunitario de Responsabilidad Penal Juvenil - CESOC (Sandra Barreto), Director General de Protección de Derechos del Niño y Adolescentes (Adrián Shantá), Directora de Protección de Derechos (Paola Brizuela), y el Coordinador del Centro Juvenil La Rana (Gabriel Rolón), abarcando así tanto a los responsables del área proteccional como promocional.

2. Fuente: INDEC, proyección realizada con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Figura 1. Municipio General San Martín.



San Martín es considerado un distrito industrial relevante en el conurbano desde mediados del siglo pasado, especialmente conformado por pymes. El 90% de las 5200 empresas que declaran su domicilio en San Martín está constituido por pymes (fundamentalmente industriales) y generan 61600 puestos de trabajo³. El sector industrial está ubicado próximo a los ejes vehiculares metropolitanos y las actividades comerciales se concentran fundamentalmente en la zona céntrica del municipio, Villa Ballester y José León Suarez.

Se puede afirmar que la pirámide poblacional del municipio es de tipo progresiva y con perspectivas de crecimiento, donde la mayoría de los habitantes (60%) están incluidos en el grupo poblacional joven y un crecimiento del 3.4% a 2019⁴. Del total de la población del municipio, el 30% está ubicada entre 0 y 20 años, el 52,17% son mujeres y 47,83% son varones y sólo el 9.14% nació en otro país.

Las condiciones medioambientales que caracterizan al municipio impactan de manera determinante en la ocupación del territorio, calidad y vulnerabilidad ambiental. Estas características son la cuenca media del río Reconquista (63% del territorio del municipio) y el sistema de disposición final de residuos sólidos que incluye al sistema CEAMSE y 12 basurales clandestinos a cielo abierto determinando la urbanización (18 villas) y la economía informal en torno a la cuenca y el reciclaje.

Según un relevamiento municipal del año 2018 San Martín cuenta con 169 asentamientos o barrios en situación de vulnerabilidad socio-ambiental. Sin embargo, el censo elaborado por la Subsecre-

3. UNSAM/ Centro de Estudios Económicos Urbanos/ Escuela de Economía y Negocios: ANALISIS INTEGRAL TERRITORIAL 4. Partido General San Martín. Pág. 51-54.

4. UNSAM: ob. cit. Pág. 16.

taría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2017), denominado Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, determina que sólo son 57 villas o asentamientos en ese territorio. Según plantea el Secretario de Desarrollo Social, este dato subdimensiona la precaria realidad habitacional con la que deben lidiar las políticas municipales, *“porque (el RPPVAP) no tiene en cuenta muchos otros (asentamientos) más recientes, o que era una fábrica que se transformó en un lugar donde viven 200 familias, o una casa que tomaron y la subalquilan en 20 habitaciones, en condiciones no aptas desde ningún punto de vista, pero existen.”*⁵

Nos encontramos entonces con que San Martín es, junto a sus vecinos Vicente López y Tres de Febrero, uno de los municipios que doblan la densidad poblacional del conurbano (7.396,4/km²) aunque con la mitad de la densidad de CABA. El 7,1% de la población presenta NBI⁶, un 76% de sus barrios informales están ubicados en la zona de la cuenca del río Reconquista, y el 15 % de las familias de todo el municipio (20.000 aproximadamente) están en condición de vivienda deficitaria y hacinamiento⁷. En relación a la calidad de materiales para las viviendas, cerca del 10 % está en el rango de calidad 3 y 4, es decir los más críticos⁸. Si bien sólo cerca del 2 % de las viviendas del municipio no tienen acceso a red pública de agua, el dato relevante es que casi el 57% de las mismas no tienen acceso a red cloacal.

En relación a los establecimientos educativos, el municipio cuenta con 224 establecimientos educativos para los niveles de formación inicial, primario, secundario y terciario. Del total, el 66% pertenecen al sector público (147) y el 34% restante al sector privado (77). Es importante destacar que el nivel secundario cuenta con 38.792 matrículas disponibles para los 50.015 habitantes entre 15 y 19 años del municipio, lo que deja al 22% (11.223 adolescentes) de la población sin cobertura pública ni privada en los 11 establecimientos habilitados⁹.

En el área de Salud, la cobertura para el año 2010 en el municipio era de 48,2% (obra social, incluyendo PAMI), 11,8% (prepaga a través de obra social), 5,1% (prepaga solo por contratación voluntaria), el 1,0% tiene programas o planes estatales de salud y el 33,9% no tiene obra social, prepaga o plan estatal, (cercano al 38,3% del promedio del conurbano pero muy distante del 14,7 % del vecino Vicente López y 45,1% de La Matanza)¹⁰.

En síntesis, nos encontramos con una población adolescente y joven pobre (cerca del 60%), viviendo en situación de hacinamiento y precariedad habitacional, con un 22% entre 15-19 años que no disponen de matrícula escolar (pública o privada) dentro del municipio y con un bajo índice de disponibilidad de espacios públicos verdes (6% del territorio), escasez de trabajos formales e informales. A su vez, hay indicadores críticos en materia de violencia institucional, así como de incidencia de jóvenes en conflicto con la Ley.

5. Oscar Minteguía. Secretario de Desarrollo Social. Municipio General San Martín.

6. SEDRONAR. Municipios en Acción. Secretaría de Geo-referenciamiento y Estadísticas. Dirección de Análisis Territorial y Estadística. Observatorio Argentino de Drogas. 2017.

7. UNSAM: ob cit.

8. SEDRONAR: Ob. cit.

9. UNSAM: Ob. Cit. pag.31-34.

10. UNGS/Observatorio del Conurbano. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

Descripción del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en el Municipio.

En este apartado se da cuenta del proceso de surgimiento y expansión del Sistema de Protección de derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes del Municipio General San Martín y de la impronta que asumieron particularmente las políticas municipales destinadas a los/as jóvenes. Para esto desarrollamos cuestiones generales referidas a la Ley Provincial 13.298/05 y el modo en que el municipio expandió desde ese marco normativo la acción a los jóvenes vulnerables del distrito.

Proceso de implementación de la Ley Provincial 13.298/05 (antecedentes)

El proceso de implementación de la Ley 13.298/05¹¹ se encarna como política municipal en el distrito de San Martín a partir de la gestión del intendente Gabriel Katopodis, quien asume funciones en el mes de diciembre del año 2011.

En la gestión anterior se adoptó una estructura institucional basada en una sola Subsecretaría de la que dependían todas las Direcciones municipales. La atención a la niñez y adolescencia se brindaba desde la Secretaría de Desarrollo Social, de donde dependía la Dirección General de Infancia y Familia, que tenía a su cargo las defensorías, los jardines y los centros infantiles existentes. En dicho momento, había tres Defensorías en el distrito, ubicadas en las localidades de Billinghamurst, José León Suárez y Villa Zagala. Las Defensorías funcionaban como órganos auxiliares de la Justicia, interviniendo según las demandas del Poder Judicial. La asistencia que brindaban era más bien periférica y ante situaciones específicas como violencia o abuso. Las intervenciones eran principalmente de asistencia psicológica. Ante situaciones complejas, se daba intervención al Servicio Zonal que era el encargado de tomar una medida de abrigo. La cobertura brindada se dirigía mayormente a la niñez. Los programas se crearon a pequeña escala, con una prestación mínima de servicios.

En el año 2012, con la gestión Katopodis, se firma en San Martín el “Convenio de Adhesión a la Ley Provincial 13.298 del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”. El convenio promueve acciones de cooperación para la consolidación del Sistema de Promoción y Protección de derechos, a través del fortalecimiento del Consejo Local de Protección de Derechos, institucionalizado bajo la Ordenanza Municipal N° 11.225/12. Sus principales actividades son el Observatorio Social del Sistema de Protección Integral de Derechos, la organización de encuentros y capacitaciones. En ese espacio participan representantes de múltiples sectores¹².

Las Defensorías del Niño pasan a llamarse Servicios Locales de Protección de Derechos. Estos Servicios tienen desde el año 2013 facultades directas para la adopción de una medida de abrigo, sin necesidad de las intermediaciones con el Servicio Zonal, quien hasta ese momento representaba la autoridad de aplicación¹³. La apuesta de brindar a los Servicios Locales la posibilidad de convertirse en órganos decisores ante estas situaciones, da cuenta de la intencionalidad política municipal de otorgar mayor protagonismo a los efectores locales y de contar con una mayor autonomía en la toma de decisiones.

11. La Ley Provincial 13.298/05 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños fue promulgada en enero de 2005 (Decreto 66/05) y reglamentada mediante el Decreto Provincial N° 300 en marzo del mismo año.

12. Ver Anexo 1: San Martín. Participantes del Observatorio Social del Sistema de Protección Integral de Derechos.

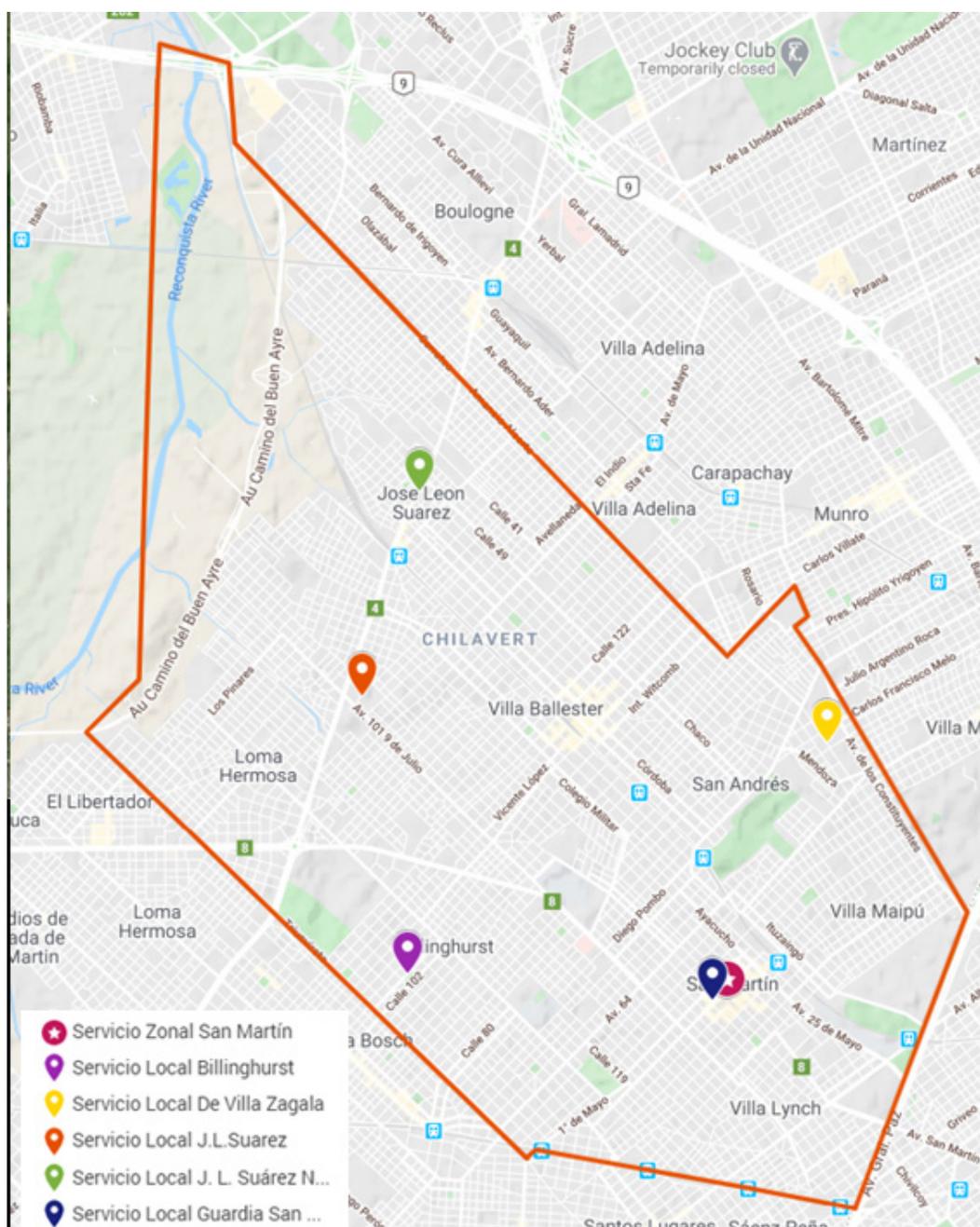
13. En ese año el Juzgado de Garantías 5 de San Martín, amparado en la Resolución 3391/13 de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense, que brindaba al Servicio Local la potestad de disponer del recurso institucional de vacantes en hogares, dispuso una medida cautelar que facilitó al Servicio Local tomar una medida de abrigo y disponer de una vacante en hogar.

La guardia telefónica 0800-888-5678, comenzó a tener mayor visibilidad y difusión para facilitar la atención en casos de vulneración de derechos las 24 horas del día, los 365 días del año. Se puso en funcionamiento el programa de Operadores de Calle para relevar situaciones de violación de derechos en niñas/os, adolescentes y jóvenes y realizar el contacto con los Servicios Locales.

En el año 2015 se crea el cuarto Servicio Local, "Suárez Norte" (que comprende La Cárcova, Villa Hidalgo, Villa Corea y Ballester Norte). Durante estos años se fueron asignando nuevos espacios físicos, se refaccionaron los viejos, buscando fortalecer las condiciones edilicias de trabajo.

Se brindaron capacitaciones a efectores y operadores, a las instituciones educativas públicas y privadas.

Figura 2. Municipio General San Martín. Ubicación Servicios Locales y Zonal.



La nueva gestión municipal fue creando múltiples dispositivos de atención para la niñez y adolescencia, con énfasis en la protección de derechos. Las políticas municipales se configuraron en un momento histórico provincial de plena vigencia de la ley 13.298/05, donde el paradigma de protección integral contaba con un tiempo considerable de desarrollo en las jurisdicciones de la Provincia. La ingeniería institucional municipal se creó entonces con posterioridad a la sanción de la Ley Provincial, lo que implicó considerar para el diseño de las políticas municipales las estructuras y lineamientos planteados en la normativa, los cuales en gran parte referían al sistema proteccional, con escasa referencia a la dimensión promocional. No obstante, se observa que, si bien puede pensarse en una política asentada sobre el paradigma planteado en la Ley, los diseños municipales no se redujeron ni limitaron a tales lineamientos; volveremos sobre esto.

Según surgen de los testimonios planteados por los/as funcionarios/as del área, las políticas municipales de niñez y adolescencia se crearon con el objetivo de contener, resguardar y mantener a esta población dentro de la órbita municipal, evitando así la judicialización de las situaciones. Un ejemplo de ello es el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, que se propone contener a aquellos jóvenes que cometieron infracciones leves, permitiendo así el cese de una causa judicial.

En el año 2012 la gestión realizó una modificación en el sistema de recaudación de impuestos del municipio lo que le permitió obtener un aumento en sus recursos económicos. Las tasas anteriormente estaban basadas en el cobro de la tasa de ABL. Con la nueva gestión se eleva la Tasa de Seguridad e Higiene, impuesto que pagan las empresas y el comercio (en especial bancos y telecomunicaciones), lo que permite contar con mayores ingresos sin perjudicar a las familias del distrito.

“Hoy los que más aportan por efecto de esta distribución son las empresas (...) En San Martín cada 10 pesos que se usan 7 provienen de San Martín. Hicimos asfalto con presupuesto propio, igual el natatorio. La Secretaría ejecutó arriba del 94% de su presupuesto, lo que demuestra la voluntad de ejecución de la política social.”¹⁴

Según la descripción presentada, entre las modificaciones más destacadas que realiza la gestión del intendente Katopodis, además de la adhesión a la Ley 13.298/05, se encuentra la expansión del sistema (cobertura) y la diversificación de prestaciones a partir de una mayor priorización presupuestaria.

Enfoque del municipio respecto de los adolescentes y los jóvenes.

En ese orden de ideas, desde el municipio se fijaron lineamientos claros y precisos a seguir en cada área vinculada al accionar del Estado Municipal para atender a su población en general, y en particular, define 4 ejes para las políticas de juventudes¹⁵:

- ▶ **Integralidad:** multicausalidad de problemáticas.
- ▶ **Territorialidad y corresponsabilidad:** redes interactorales propiciando acciones comunitarias.

14. Los datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (UNGS, Observatorio del Conurbano) son muy significativos al respecto. Durante el período 2010-2017, el 65,75% de los ingresos presupuestarios provienen de la Jurisdicción Municipal (el promedio del conurbano es 46,87%), lo que ubica al Municipio entre los que tienen mayor capacidad de determinación sobre la direccionalidad del gasto. En lo referente al gasto per cápita municipal en el mismo período, San Martín se encuentra en los \$10.515,14, es decir en el promedio del conurbano, que alcanza \$10.421,05. La coparticipación bruta provincial para el año 2017 es de \$2.236 per cápita, lo que la ubica ligeramente por encima del promedio del conurbano (2.073) y por debajo del total de PBA (2.831).

15. Municipio General San Martín (2019): “El cuidado del otr@, la comunidad y el territorio. Políticas del cuidado en San Martín”.

- ▶ **Perspectiva de derechos y promoción activa:** juventudes como sujetos de derechos.
- ▶ **Participación y protagonismo juvenil:** protagonismo de los jóvenes en la planificación y consolidación de los programas, actividades y espacios que los convoquen.

En este marco y según se pudo componer en base a testimonios y análisis de los programas vigentes, la línea de trabajo municipal se encuadra en la perspectiva de un *Estado activo y presente* que busca promover el acceso a derechos, a partir de una visión solidaria de lo público y de la economía:

“El aporte a toda la gestión de lo que es Desarrollo Social, y también del Gobierno, es la necesidad de poder transformar el Estado, el Estado que está diseñado históricamente para reproducir el capital, transformarlo en un Estado para que asegure la reproducción de la vida. Esa es la visión de la Economía Solidaria y esa es la visión que humildemente traté de traer. La visión de que tenemos que desarrollar políticas públicas de impacto masivo no experiencias piloto, casi no tenemos experiencia piloto o tenemos un ratito, después está la decisión para que sea masivo, para que sea a todos los que necesitan.”¹⁶

Otra característica del enfoque de la gestión tiene que ver con el *principio de autonomía* municipal, entendida como la defensa de la competencia local en términos de diseño e implementación de programas y proyectos, basada en un presupuesto municipal incrementado que lo permite.

Asimismo, los programas municipales se caracterizan por tener un enfoque basado en el cuidado del otro: cuidado de la niñez, cuidado de la juventud, cuidado de los adultos mayores; de toda la población que vive en San Martín. Si bien el eje principal está puesto en la atención a la niñez, con la intención de actuar a tiempo, también se reconoce la necesidad de tener una política activa para adolescentes y jóvenes.

El municipio asume de modo explícito la perspectiva de derechos para sus políticas sociales. Jóvenes y adolescentes son concebidos como *sujetos de derechos*, en línea con el paradigma de la protección integral. Derecho a una familia, a la protección, al cuidado, y especial derecho a la salud, educación y al trabajo, como principios que guían la acción municipal. Este grupo es percibido como un sujeto con derechos que el Estado debe garantizar, un sujeto que el Estado debe cuidar. Adolescentes y jóvenes son visibilizados como sujeto significativo en la agenda municipal, como grupo poblacional a ser tenido en cuenta en el diseño de políticas municipales, lo que antes ocurría a una muy pequeña escala.

Se piensa en especial en el joven desprotegido que requiere de ayuda y acompañamiento

“Un joven que necesita un encuadre, no un límite, sino una organización. El joven “ni ni” (ni estudia ni trabaja), que ya pasaron por varios dispositivos y ninguno funcionó, que hay que intentar convocar, atraer a través de propuestas que lo incluyan”¹⁷

Hay una apuesta a buscar a los más excluidos, a los más vulnerados, a partir del reconocimiento de un joven que ha quedado al margen de cualquier política social, con derechos vulnerados. Se toma en cuenta a ese joven que no estudia, que no trabaja, que no ha sido contenido hasta el momento por ningún resorte de la política social. Aparece una preocupación por el joven que está en una peor situación, desde una perspectiva de derechos. Más adelante se describirán programas tales como

16. Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social, Municipio General San Martín.

17. Paola Brizuela. Directora de Protección de Derechos. Municipio General San Martín.

Responsabilidades Compartidas y Operadores de Calle, para ejemplificar esta perspectiva. Se parte de reconocer la existencia de variadas formas de habitar la juventud; y por ello el municipio debe gestionar políticas para todos los sectores, no solamente para una juventud que accede a la escuela o al trabajo.

Tal como surge de las entrevistas realizadas y documentos revisados, la gestión piensa un Estado Municipal proactivo que “sale a buscar” y no espera a que el joven se presente en la institución, o sea atrapado por el sistema penal. En esa acción proactiva de “salir a buscar”, el Municipio adopta una perspectiva no adulto céntrica, no centrada en la imposición de la protección desde el adulto, sino que aparece el respeto y validación de los sentimientos, intereses, perspectivas y deseos de adolescentes y jóvenes.

Se propone la heterogeneidad presente en los jóvenes como punto de partida para pensar los programas municipales, que buscan comprender las diferentes realidades, problemáticas, intereses de los jóvenes.

El municipio tiene un criterio de armado y sostenimiento de redes de contención familiar y social, fortaleciendo las potencialidades y capacidades existentes. También hay una apuesta a la articulación con todos los actores sociales del territorio: Iglesias, escuelas y centros de salud, organizaciones sociales, entre otras.

Por último, la perspectiva de *integralidad* también se destaca como rasgo del enfoque municipal para las políticas de juventudes. Pensar en una perspectiva integral implica considerar la complejidad de las problemáticas que atraviesan los jóvenes, y por ello la complejidad que deben asumir sus respuestas, que no suelen agotarse en un solo programa. La articulación constante entre áreas, e incluso entre diferentes Secretarías (Desarrollo Social; Salud; Integración Educativa, Cultural y Deportiva) y Sub Secretarías, caracteriza la perspectiva municipal.

En definitiva, según se pudo componer en este trabajo, el enfoque propuesto por el municipio que subyace a las políticas en general y las dirigidas a esta población en particular, plantea definiciones en torno a cuatro componentes principales que son: niveles de autonomía del municipio para definir sus políticas; la perspectiva de derechos como atributo de sus políticas, el cuidado como misión y la accesibilidad como cualidad. Se adhiere a la conceptualización de *juventudes* como modo de incorporar la heterogeneidad de este grupo etario y la preocupación por que los jóvenes experimentan una particular situación de exclusión de la agenda pública nacional y provincial. El joven es definido como un sujeto con derechos que por su condición socioeconómica puede sufrir una doble exclusión, ya que también sufre problemas de abandono y soledad respecto de sus familias y su comunidad. En tal sentido el Municipio entiende la necesidad de sostener una agenda de programas específica que los tengan como destinatarios.

Estructura institucional y problemáticas principales

Según los objetivos de este informe en este apartado presentamos la relación que se establece entre la estructura institucional municipal, los problemas detectados y el modo en que la gestión define su intervención en torno a los mismos, con los recursos disponibles.

Centraremos el análisis en la Secretaría de Desarrollo Social por ser el área municipal en el que, generalmente, se inscribe el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNYA en los municipios, a partir de la Ley Provincial N 13.298/05, cuya organización institucional queda inscrita en las áreas

sociales provinciales y municipales, y en organismos con competencias para garantizar y/o restituir derechos en casos de vulneración.

Asimismo, y en línea con las particularidades que presenta el municipio en cuanto a la integralidad y transversalidad de las políticas, describiremos, por un lado, la estructura institucional de la Secretaría de Desarrollo Social y, por otro lado, cierta articulación con otras áreas municipales para el abordaje de las problemáticas de esta población.

Estructura institucional

Como ya se refirió, el área de Desarrollo Social del Municipio estaba estructurada en la anterior gestión a partir de una sola Secretaría de la que dependían todas las Direcciones, que solían trabajar y ejecutar un solo programa por Dirección. Con la llegada de la nueva gestión de Gabriel Katopodis en 2011 se modifica esta estructura y se construye una nueva y fuerte institucionalidad que apuesta a la integralidad y a la inter-sectorialidad, en estrecha articulación con el resto del accionar municipal. Este enfoque es compartido por toda la gestión municipal.

En esta nueva y redimensionada Secretaría de Desarrollo Social, se encuentran concentradas las políticas sociales pensadas desde un enfoque de derechos, desde el cuidado de los más vulnerables, desde la niñez hasta la juventud. También aparece en la Secretaría la impronta productiva, la economía social de la mano de los movimientos sociales. Un dato no menor es la presencia de un área administrativa para acompañar, facilitar y apoyar de manera transversal toda la gestión presupuestaria/financiera de la Secretaría.

La estructura institucional diseñada para la atención de adolescentes y jóvenes se encuentra principalmente (pero no de manera excluyente) bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, que se propone como meta garantizar el acceso a derechos sociales a toda la comunidad de San Martín. De esa Secretaría dependen diversas estructuras que desarrollan acciones preventivas, promocionales y/o de asistencia dirigidas a toda la población adolescente y joven, pero poniendo el foco en los casos donde haya vulneración de derechos y/o cuentan con causa judicial penal (ver Anexo 2).

Vamos ahora a describirla someramente. En la SDS encontramos 3 subsecretarías con ámbitos de intervención específicos:

Inclusión e Integración Social (protección y cuidado infantil y adolescente, género, con énfasis en la atención de derechos vulnerados); esta subsecretaría tiene a su cargo una variedad de programas diseñados para la protección de derechos.

Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades (juventud, discapacidad, adultos mayores, derechos humanos);

Desarrollo Territorial (cooperativas, hábitat, participación popular), y otras áreas que complementan el accionar y que, aunque no están dimensionadas como subsecretarías reportan directamente al secretario: la DG de Economía Social y Solidaria, DG de Atención a la Comunidad (atención social directa); DG de Administración, y las Direcciones de Turismo Social; Colonias y Actividades Recreativas y el Centro de Encuentro de la Comunidad.

Es una estructura administrativa amplia y transversal, que según manifiesta el Secretario de Desarrollo Social sirve de paraguas para la acción y despliegue en territorio de 850 personas (funcionarios,

empleados, contratados, monotributistas, voluntarios) que atienden aproximadamente al 50% de la población del municipio que se encuentra en condición de pobreza, porcentaje que aumenta significativamente en el caso de adolescentes y jóvenes.

En su lógica de *intersectorialidad*, la Secretaría de Desarrollo Social también lleva adelante acciones de carácter promocional y asistencial dirigidas específicamente a adolescentes y jóvenes de manera intersectorial con la Secretaría de Salud y con la Secretaría para la *Integración Educativa, Cultural y Deportiva*. En el caso de la Secretaría de Salud resalta la atención dirigida al consumo problemático de sustancias y la prevención de la salud sexual y reproductiva, por ejemplo, los talleres coordinados con los 6 Centros Juveniles que se encuentran ubicados en los diferentes barrios del Municipio. En el ámbito educativo, la coordinación es también muy estrecha, y uno de los resultados más exitosos señalados por los entrevistados es el programa “Volvé a la Escuela”, junto a “Aprendiendo” y “El buen comienzo”.

Nos encontramos entonces con una mega Secretaría que pareciera haberse ido desplegando y ajustando en el tiempo, en la medida en que la identificación y diagnóstico de problemas fue requiriendo el diseño de nuevas acciones y estructuras para gerenciarlas. Es probable que algunas de las áreas se hayan solapado en algún momento, o que tratando de promover mayor transversalidad las Direcciones o Subsecretarías se dividan o transfieran a otras Secretarías en la búsqueda de un nuevo equilibrio situacional en toda la estructura municipal.

“Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, las políticas para jóvenes se llevan adelante desde distintas aéreas, la mía es una (La Subsecretaría de DDHH e Igualdad de Oportunidades), pero también hay otro carril, que tiene que ver con situaciones de intervención por vulneración de derechos, que está dentro de la Subsecretaría de Inclusión e Integración Social. En la Subsecretaría de DDHH nosotros estamos en la Dirección de Políticas Juveniles, desde la cual se llevan adelante una serie de políticas o distintas acciones dirigidas hacia los jóvenes... el cambio fue en el año 2015, y tuvo que ver más con una reorganización interna, la Subsecretaría de Inclusión tiene un volumen muy grande, porque todo lo que es infancia está ahí, la red de UDI y los Centros Infantiles (...) Y en ese marco, para ir afianzando el crecimiento de la Subsecretaría (DDHH e I de O) se resolvió incorporar los Centros Juveniles y la Dirección, que en ese momento era la Dirección General de la Infancia y la Adolescencia, y ahí se desdobló. Quedando la Dirección de Infancia por un lado y la de Políticas Juveniles del otro lado.”¹⁸

Hay un punto importante a resaltar sobre las obras del área social que ejecuta el Municipio y el origen de los recursos. En las entrevistas surgió que en 2018 el Municipio recibió 130 millones de pesos del Fondo Educativo de los cuales 65 millones -el 50% según lo indica la ley- se destinó a obras de las escuelas públicas de San Martín. Los 65 millones restantes se distribuyeron entre las escuelas mencionadas y la educación no formal, por ejemplo, los 14 centros de cuidado infantil, sobre todo enfocados en niños de 1 a 3 años. Como expresan reiteradamente los/as entrevistados/as y los documentos consultados, todas las Secretarías deben “abrazar” a las comunidades en general, pero en especial a los niños, adolescentes y jóvenes, tratando de prevenir, pero también de intervenir lo más tempranamente posible en los problemas emergentes, para desplegar una política pública anclada en el territorio y las personas.

18. Mercedes Contreras, Subsecretaria de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad General San Martín.

Principales problemáticas identificadas

Los entrevistados dan cuenta de problemáticas que se expresan en un primer momento al interior del grupo familiar donde reside el joven: maltrato intrafamiliar severo, abuso sexual, dificultades en el cuidado, consumo problemático o patologías psiquiátricas de sus cuidadores. En las entrevistas surgen afirmaciones referidas a una niñez difícil, el maltrato infantil, y falta de cuidados parentales, de jóvenes que se han criado en soledad, y en ocasiones fueron forzados a una “adultez” temprana que impide armar un proyecto de vida propio, autónomo.

“Sí, pero a veces no necesariamente la transgresión, es muy difuso el posicionamiento hoy del adulto. De aquel adulto de hace 20 años, que por el contrario vos le podías criticar ciertos rasgos de autoritarismo, de no poner en valor la palabra del pibe, a hoy que directamente a los 3 años lo tratan de tonto, a los 7 lo mandan solo a la escuela, no quiero generalizar. Lo difuso del mundo infantil, adolescente y adulto es lo que pone a los pibes hoy en situación de vulnerabilidad. Porque no les damos herramientas, el adulto no andamia, no sirve de guía y los deja solos.”¹⁹

La soledad, la falta de cuidados parentales y comunitarios aparecen como problemáticas que atienden los agentes municipales del área social en su accionar cotidiano.

“Un joven que está solo, poco cuidado, cargado de frustración, con una autonomía mal lograda, por múltiples razones, un joven que a veces está en riesgo de vida y hay que salir a buscar.”²⁰

En la actual situación de juventud, las problemáticas se expresan como consumo problemático y conflictos con la Ley Penal, problemáticas que no son aisladas, sino que se integran a una trayectoria de vulneraciones sufridas desde la temprana infancia.

Aparece en los relatos de los/as entrevistados/as una multiplicidad de factores que inciden y afectan a los/as jóvenes, factores que se encuentran interrelacionados. Se observa una perspectiva integral al momento de definir los problemas, que nunca aparecen definidos como hechos aislados. Esto condice con las producciones escritas por los propios agentes municipales.

Desde el Municipio se ha avanzado en la construcción de un estudio diagnóstico de la situación de los/as jóvenes y adolescentes, estudio que ha sido plasmado y registrado:

“La problemática de los jóvenes aparece interrelacionada y multicausal: abandono escolar, no inserción en el mercado laboral (7 de cada 10 adolescentes en esas situaciones provienen de hogares con alta vulnerabilidad social, datos de la UNSAM, 2012), incremento sostenido de muertes por problemas de alcohol y drogas y muertes atravesadas por la violencia.”²¹

19. Sandra Barreto. Directora de Centro Socio-comunitario de Responsabilidad Penal Juvenil – CESOC. Municipio General San Martín.

20. Adrián Shantá. Director General de Protección de Derechos del Niño y Adolescentes. Municipio General San Martín.

21. Municipio General San Martín (2019). Ob. Cit.

Los/as entrevistados/as aluden entonces a una perspectiva situacional, que permite comprender las problemáticas como *dinámicas y variables en el tiempo, y no estáticas y acabadas*. Las problemáticas emergentes van variando. Un ejemplo de ello es el fenómeno del consumo problemático que, de manera frecuente, emerge de los relatos como uno de los temas relevantes a atender. Sin embargo, en el caso específico del Centro Juvenil “La Rana”, los problemas más relevantes son la exclusión escolar y las prácticas delictivas. Todo está interrelacionado, sin duda, y no está ajeno a la problemática del país y la crisis, pero las expresiones y manifestaciones de dichos problemas entrelazados se van modificando.

Los/as entrevistados/as intentan evitar estigmatizaciones a la hora de definir las problemáticas; y en especial apuestan a considerar la propia perspectiva del joven en la definición de las mismas.

“Sí, hay una compulsión a asociar temáticas que no son inherentes a la juventud, son inherentes a las personas, como cuando dicen, embarazo adolescente problemático, no, para mí es problemático si para la mujer es problemático, tenga 40 o 14. Si para esa persona no es un problema, entonces, no digamos embarazo adolescente problemático...”²²

De manera unánime los/as entrevistados/as refirieron que en los últimos años emergieron con más fuerza problemas como el hambre, la violencia institucional y el abuso sexual. La crisis alimentaria ha tenido un impacto muy importante sobre los recursos presupuestarios destinados a paliar esa situación. No se escapa la influencia del contexto económico social a la hora de pensar y delimitar las problemáticas de adolescentes y jóvenes. Nuevamente aparece el carácter dinámico de los problemas, y la flexibilidad en la forma de concebirlos y definirlos.

Otro aspecto muy importante es que la problemática varía mucho de un barrio a otro, porque lo territorial define no sólo las condiciones habitacionales y el acceso a servicios, sino también las redes de contención familiares, vecinales y sociales en general.

“Hay particularidades, en la zona de Suárez por ejemplo hay mucho abuso sexual infantil y lo relacionamos con muchas cuestiones, pero tiene que ver con el hacinamiento. Hay un nivel de denuncia, tenés una comunidad organizada, más allá de tener condiciones más precarias, pero que se involucra, denuncia, hace presentaciones. En la zona de Zabala que es la parte de arriba ahí tenés mucha negligencia de cuidado, mucha mamá con consumo problemático (...) Ahí el nivel de denuncia es mucho más bajo, en realidad no podemos decir si hay menos, hay pero nos enteramos menos (...) En la punta de Zabala lo que es Villa Lynch y todo Billinghamurst, Billinghamurst que es más diverso tiene un mix de problemáticas, pero son las dos zonas donde hay más adolescentes librados a su suerte, mucho pibe con consumo, mucho pibe que los padres dijeron un día “bueno yo no me puedo hacer más cargo” y mucho pre adolescente, 10, 11, 12 años en adelante donde no hay padres que se responsabilicen, no van a la escuela.”²³

También es relevante para la caracterización de las problemáticas del municipio, considerar el narcotráfico, las redes ilegales y los problemas de violencia y delito en los barrios, que han sido objeto de atención de la política pública y también de amplísimo debate a nivel de los medios de comunicación, generando una matriz de opinión que afecta a los habitantes de los barrios, en especial a

22. Gabriel Rolón. Coordinador Centro Juvenil “La Rana”. Municipio General San Martín.

23. Paola Brizuela. Directora de Protección de Derechos. Municipio General San Martín.

los adolescentes y jóvenes. “En el Municipio de San Martín se observa la colisión entre algunas políticas positivas en términos de ampliación de derechos y la persistencia de distintas formas de violencia con participación directa o indirecta de fuerzas de seguridad que victimizan principalmente a los jóvenes, ha sido la dinámica predominante hasta el momento.”²⁴

Retomando y complementando afirmaciones del primer apartado, nos encontramos con una población adolescente y joven pobre viviendo en condiciones de hacinamiento y precariedad habitacional. Los problemas se configuran en la combinación de lo económico, lo social ambiental, la salud con foco en los consumos problemáticos, las violencias y los niveles de detención y judicialización, la salida temprana del sistema escolar y la falta de contención del entorno familiar y comunitario.

Oferta programática para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes en el municipio

En este apartado haremos un breve análisis de las políticas, programas y/o acciones para la atención de adolescentes y jóvenes que lleva adelante el municipio desde la Secretaría de Desarrollo Social y otras áreas comprometidas en el desarrollo de programas específicos para el abordaje de las problemáticas que atraviesan a esta población.

En primer lugar, interesa destacar que la oferta programática para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes en San Martín es amplia y diversificada, ubicando al municipio no solo como *ejecutor* de políticas nacionales y/o provinciales, sino también como *productor* a partir del diseño e implementación de iniciativas propias, tal como fue desarrollado en un estudio anterior.²⁵

En la práctica, la gestión logró combinar los recursos propios con los provenientes de la nación y/o la provincia y desarrollar programas con continuidad en el tiempo, independientemente de los recursos asignados por los gobiernos nacionales y/o provinciales. Un ejemplo de ello es el caso de los Centros Juveniles -dependientes de la Subsecretaría de DDHH e Igualdad de Oportunidades- cuyo origen estuvo signado por el programa provincial Envién, si bien el programa sigue vigente no lleva su nombre original y el presupuesto asignado excede el que otorga la Provincia.

En segundo lugar, al analizar la oferta programática destinada al grupo etario de interés, podemos afirmar que su implementación se da en el marco de la *coordinación de acciones* entre distintas áreas del municipio. En este sentido, si bien la atención de *promoción de derechos* de adolescentes y jóvenes proviene fundamentalmente de la Subsecretaría de DDHH e Igualdad de Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social -de la que dependen la Casa de la Juventud y los Centros Juveniles, también destacan diversos programas específicos en *Salud, Educación, Cultura y Deporte*, que señalaremos más adelante.

En tercer lugar, la diversidad de iniciativas y programas identificados en el distrito permite clasificarlos en una tipología según el objetivo de la prestación: mayor énfasis en la *protección*, en la *promoción* de derechos de las/os adolescentes y jóvenes como así también a la *inclusión de los jóvenes en conflicto con la Ley Penal*.

24. CELS (2016): La construcción de una agenda regresiva en torno de la “cuestión narco.”, Informe anual (pág. 16 y 31).

25. Informe sobre programas e iniciativas locales en municipios de la provincia de Buenos Aires. Programa “Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano bonaerense de la provincia de Buenos Aires”. CEC/ Unicef. 2019.

Tal como se observa en el Anexo 3, desde la Subsecretaría de Inclusión e Integración se implementa una serie de programas enfocados en lo *proteccional* que brindan ayuda, contención y acompañamiento específicamente a adolescentes y jóvenes (y/o a las familias) cuyos derechos han sido vulnerados. Encontramos por un lado los Servicios Locales, la guardia telefónica y el Programa de Acogimiento Familiar Temporal.

En la Subsecretaría de Inclusión e Integración también identificamos al menos cuatro programas vinculados a la *inclusión de jóvenes en conflicto con la Ley Penal* y consisten en acciones tanto promocionales como proteccionales para el acompañamiento y la inclusión de estos adolescentes y jóvenes con causas judiciales. Debemos destacar que estas iniciativas se basan en una legislación específica, al margen de las acciones de promoción y protección de derechos descritas anteriormente. En este sentido, de acuerdo a lo expresado por los/as entrevistados/as, el Municipio logra el acercamiento y contención de los jóvenes más vulnerados a partir de una apuesta de “salir a buscar” a los más dañados con programas específicos, que buscan en lo posible mantenerlos bajo la órbita municipal, evitando la judicialización y alejándolos de las fuerzas de seguridad.

Por su parte, los programas con énfasis en lo *promocional* cuyo objetivo es la prevención de vulneración de derechos mediante relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de la autonomía y la responsabilidad de los y las adolescentes y jóvenes, pueden identificarse, en su mayoría, dentro de la Subsecretaría de Inclusión e Integración Social y la Dirección de Emprendimiento.– ambas bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social- como así también las Secretarías de Salud e Integración Educativa, Cultura y Deportes, a partir de la articulación entre áreas o sectores. A estas iniciativas las denominamos *programas intersectoriales* para la promoción de derechos, y entre ellos se destacan: “Volvé a la escuela”, “Aprende joven”, “Consumo problemático”, “Salud sexual y reproductiva”, entre otros.

En línea con lo anterior, es importante señalar que el Municipio realiza anualmente el “Encuentro anual de políticas de cuidado” en el que convergen vecinos, organizaciones sociales y los diferentes dispositivos del gobierno municipal. Su objetivo es el intercambio con respecto a temáticas de cuidado para la posterior elaboración de políticas de forma conjunta, y uno de los ejes centrales es las “juventudes”.

En síntesis, la oferta programática es variada y contiene una diversidad de programas que buscan comprender los diferentes problemas que van emergiendo en los territorios. Pareciera tratarse de una *oferta diversificada por problemas*, que conjuga una fuerte impronta proteccional. En relación a la estructura proteccional, se destaca la cantidad de programas destinados a jóvenes en conflicto con la Ley, que significan gran parte de la oferta.

Claves del modelo

En base a los desarrollos precedentes, en este apartado se describe y analiza el modo en que se articulan las cuestiones de concepción, su expresión en la estructura institucional del municipio, las acciones para la implementación de políticas y programas destinados a atender las problemáticas que atraviesan las/os adolescentes y jóvenes en el distrito. Nos centraremos en la articulación y coordinación de los diferentes actores involucrados en la gestión municipal tomando en cuenta los principios de *integralidad* de las políticas y la *corresponsabilidad* en la conformación de un sistema de promoción y protección como así también en las capacidades técnicas de los *equipos de trabajo*. Para esto repasamos dimensiones centrales del proceso de ejecución de la política pública: autoridad de aplicación, equipos de trabajo y procedimientos, articulación y coordinación, y dentro de las estrategias, el trabajo en red, la territorialización de la gestión y la flexibilización de la oferta y la implementación.

Autoridad de aplicación

En el Municipio General San Martín la estructura organizativa del área de Desarrollo Social se expresa como una autoridad de aplicación clara, fuerte, con el apoyo permanente de la máxima autoridad del Ejecutivo municipal. Se definió un modelo de gestión de Desarrollo Social caracterizado por la centralización de las áreas de competencia y la unificación de enfoques y prácticas, lo que se traduce en el diseño de lineamientos generales y toma de decisiones conjunta de los directivos, con descentralización operativa en las sedes y recursos a lo largo del territorio y relativa independencia en todas las subsecretarías y direcciones.

El municipio fue creando y promoviendo una propia identidad municipal, que recoge esos lineamientos y directivas emitidas desde la conducción. Como ya se refirió y se repite en las entrevistas y documentos, la idea de un Estado presente se constituyó en el eje de esa construcción, y desde allí se apuesta a desarrollar políticas sociales de impacto masivo en todo el territorio. Esa presencia municipal se materializa mediante la creación de estructuras, políticas y programas propios, que buscaron ampliar los abordajes y la cobertura. Hubo un proceso de fortalecimiento de lo público municipal muy significativo.

En este sentido, el Estado municipal se convirtió en *productor de las políticas sociales para los jóvenes*: crea políticas propias y no se limita a implementar aquellas políticas que “bajan” desde las otras esferas gubernamentales, como tampoco de la normativa de una Ley.

La idea de Estado presente se plasmó en una gestión que buscó abarcar toda la geografía del distrito, un Estado que concurrió a los territorios más desprotegidos y desfavorecidos:

“La ciudad llegaba hasta acá, si bien había un poco de urbanismo, la presencia del Estado no llegaba, hasta tal punto que hay muy pocas escuelas, era claramente una franja olvidada por la política pública (parte de Reconquista era olvidada) (...) Encontrás lugar donde canalizar los proyectos (...) capitalizar espacio municipal para municipalizar y hacer más Estado en esa zona”²⁶

La asignación presupuestaria de origen fundamentalmente propio (cerca del 65%), le proporciona al Municipio una libertad importante en la orientación, definición y flexibilidad de ejecución de las

26. Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social, Municipio General San Martín.

políticas definidas al interior de la estructura municipal. Esta estrategia permitió además potenciar la capacidad municipal sin depender o estar tan sujetos a las políticas provinciales o nacionales, lo que se traduce en una alta dosis de autonomía.

Con la libertad que le proporciona el manejo autónomo de un alto porcentaje de su presupuesto, el ejecutivo municipal desde el comienzo hizo mucho énfasis en su independencia y *sello propio* frente a programas que llegaban desde otros niveles territoriales o latitudes (por ejemplo Envión y Justicia Penal Restaurativa).

El Municipio General San Martín se rige con el principio de autonomía municipal. Es el municipio el que fija el perfil, los lineamientos y las características de la política social. Los programas nacionales o provinciales que emergen tienden a ser sumados e incorporados a lo que San Martín ya viene desarrollando. A modo de ejemplo, el Programa Provincial Envión ha sido redefinido como programa dentro de los Centros Juveniles Municipales.

“La idea no es bajar programas enlatados en su propia lógica, sino sumarlos a las políticas que ya se están implementando en el Municipio.”²⁷

Según los testimonios recabados la autonomía municipal ha sido un pilar que se ha priorizado en todas las relaciones con el afuera: autoridades provinciales, nacionales, poder judicial, lógicas político partidarias. Esta gestión mantuvo y defendió ante todo la lógica propia, las necesidades y prioridades locales.

El gobierno de Gabriel Katopodis ha hecho alianzas electorales diversas a lo largo de los dos últimos períodos, aunque siempre dentro del espectro de partidos políticos y organizaciones comprometidos con la superación de las desigualdades sociales y la protección de los más vulnerables. Esa característica de flexibilidad y establecimiento de alianzas alrededor de metas y no de ideologías, pareciera haber generado ventajas tales como: tener presencia permanente en el territorio a través de programas propios o de sus aliados, buscar soluciones consensuadas que se ajustan a las necesidades planteadas por los vecinos de manera participativa, acompañar y apuntalar una red de cuidado a lo largo y ancho del municipio, acciones que se mantienen con independencia del escenario político partidario provincial o nacional. Una desventaja posible sería la dificultad para financiar programas que tienen alto costo de infraestructura o personal especializado en situaciones de limitaciones presupuestarias, con escaso apoyo del gobierno de otros niveles territoriales. El libre albedrío tiene un costo, el acoplamiento a políticas generales nacionales y provinciales también.

Otro aspecto por destacar del municipio como autoridad de aplicación es su afirmación como autoridad frente a otros actores y niveles en el ámbito de protección, tales como el Poder Judicial y el Servicio Zonal entre otros, en un esfuerzo permanente y explícito por evitar la judicialización excesiva de los casos.

“La relación con los jueces en general es muy buena, nosotros tenemos un Consejo Local de Protección de Derecho, donde los jueces participan. Y tenemos dentro del Consejo Local una Comisión de Adolescencia, que en general se hace en el juzgado para garantizar que participen, donde se discuten esas cosas, entonces ellos vienen acompañando. Nos cuesta más con los fiscales, si bien en lo declarativo están de acuerdo, después en la práctica cuesta más, derivan y qué sé yo...”

27. Marcela Ferri. Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades. Municipio General San Martín.

En síntesis, San Martín es un municipio con vocación de autonomía que se instala como actor de peso en el territorio, y así se posiciona frente a las otras esferas gubernamentales nacionales o provinciales, como así también frente a otros actores sociales dentro del municipio.

Equipos de trabajo y procedimientos

Los/as entrevistados/as señalan que desde el comienzo de la gestión municipal se ha buscado el fortalecimiento de los equipos de trabajo locales. Se amplió la planta de personal, se regularizaron muchas contrataciones precarias.

“Hubo una política de promoción del personal, de ingreso a planta permanente, que no se hacía hace muchos años y de sostener una nivelación salarial lo más realista posible. Nosotros este año (2019) la paritaria cerró al 20% desde el 1 de Enero.”²⁸

Las direcciones están a cargo de profesionales capacitados con alto grado de compromiso, como también los integrantes de los equipos de trabajo contactados. Señalan que se realizó una fuerte apuesta a la profesionalización de los recursos humanos y que el municipio promueve el trabajo en equipo como filosofía de gestión. Los funcionarios entrevistados refuerzan la idea de habitar el Estado. Para ello se realizan reuniones de trabajo al interior de cada área y entre ellas.

“Se inician encuentros de trabajo intraequipo, acordando una mirada común de las juventudes, diversas, plurales, con singularidades particulares e identidades colectivas, no como etapas de confusión o transición, juventudes que transforman y se transforman, dinámicas, complejas, activas, constituidas por sujetos plenos, de disfrute, protagonistas.”²⁹

El trabajo en equipo aparece definido como algo complejo pero necesario.

“...y trabajar en equipo, que yo siempre digo que todos discursivamente lo enuncian y suena lindo, pero en realidad es una de las cosas más difíciles que hay el trabajo en equipo, porque para mí ese trabajo en equipo lo primero que significa es una renuncia permanente. Yo asocio, si me preguntas, trabajo en equipo, despoje, ceder, renuncia. Pero una renuncia, además, constante y consciente de que, es de que mi manera de trabajar, mi mirada... y las verdades son relativas, digamos, en ese sentido, si cuesta al interior de un equipo, imagínate, inter-institucionalmente, cómo cuesta esto, pero si uno está convencido de que es la forma de trabajo más efectiva, te permitís darte este camino, pero siempre con un marco de mucha sinceridad.”³⁰

En las entrevistas se releva que las reuniones de equipo se reconocen como parte de los dispositivos de trabajo, que se realizan en el horario laboral. En ellas se intercambian visiones, se actualizan diagnósticos, criterios de trabajo, se evalúan programas, y eso permitiría cierta flexibilidad en los procedimientos porque se comparte la visión.

28. Oscar Minteguía. Subsecretario de Desarrollo Social. Municipio General San Martín.

29. Municipio de San Martín (2019): Ob. Cit. (pág. 55).

30. Gabriel Rolón. Coordinador Centro Juvenil “La Rana”. Municipio General San Martín.

Articulación y coordinación

Los programas dirigidos a jóvenes se ejecutan desde los diversos sectores de la burocracia municipal (Salud, Educación, Desarrollo Social), por lo que entendemos que las Secretarías pueden llegar a compartir sus destinatarios. Tal es el caso de los Centros Juveniles, que están dirigidos a un amplio espectro de jóvenes y a su vez reciben a jóvenes que son parte de otros programas municipales. Aparecen entonces equipos que articulan y acuerdan criterios de intervención.

Los funcionarios entrevistados enfatizaron que el *enfoque situacional* y el *abordaje integral* en la gestión constituye una línea estratégica municipal, y se expresa en la coordinación entre las Secretarías con reuniones trimestrales o cuatrimestrales y, al interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en reuniones de gabinete semanales donde se discuten las líneas de acción, actividades y asuntos administrativos de carácter transversal (presupuesto, procesos, entre otros).

El Programa Puentes, por ejemplo, trabaja en forma conjunta y articulada acciones con el Programa de Economía Solidaria. La articulación en la gestión fue característica de la política municipal desde su comienzo, pues al momento de su diseño se pensó en operadores y profesionales con un perfil de trabajo cooperativo e interdisciplinario.

“No hay internas en la gestión, no pensamos mi quinta o tu quinta... nos importa llevarnos bien”³¹

En este sentido, se observa una fuerte valoración por la articulación y el trabajo coordinado tanto al interior de las secretarías como hacia afuera, en particular con los efectores del Sistema de Protección y Promoción de Derechos, con el Sistema Penal Juvenil y con la comunidad misma. Asimismo, de los documentos consultados y los relatos de los funcionarios entrevistados se desprende que desde la gestión municipal se fomentan espacios de encuentro y comunicación como el Consejo Local, las redes, las mesas de trabajo, capacitaciones, que buscan generar intercambios basados en la escucha. (Ver Anexo 1).

Por otra parte, en el 2019 se estaba comenzando a gestionar un Consejo de Jóvenes, en función de convocarlos como actores protagonistas en la implementación de las políticas públicas.

“Hay en San Martín una práctica permanente de incorporar y complementarnos con la comunidad y la capacidad que hay instalada, y no trabajar por carriles diferentes, si a la comunidad la cuidamos todos y todas, ellos que están 24/7 y nosotros en nuestros horarios de trabajo”³²

Se busca consolidar el Sistema de Protección de Derechos y posicionar a cada actor con su competencia y responsabilidad.

“Existe un trabajo constante que busca cambiar la “lógica de derivación” hacia el principio de la corresponsabilidad”³³

31. Oscar Mintegúía. Secretario de Desarrollo Social. Municipio General San Martín.

32. Gabriel Rolón. Coordinador Centro Juvenil “La Rana”. Municipio General San Martín.

33. Adrián Shantá. Director General de Protección de Derechos del Niño y Adolescentes. Municipio General San Martín.

Se viene trabajando la corresponsabilidad junto con espacios de capacitación que brinden herramientas y líneas de trabajo. Los entrevistados reconocen haber realizado una construcción interesante con muchos referentes, son conocidos y han logrado establecer un vínculo estrecho, tanto con las redes formales como con las informales. *“Los sistemas de protección de derechos de las personas en general y de los jóvenes en particular han avanzado fuertemente en señalar la importancia de la corresponsabilidad ante los escenarios de vulneración y menoscabo de derechos, ante los cuales el Estado, la comunidad y las familias comparten el compromiso en diferente grado de responsabilidad para dar respuesta a los mismos.”*³⁴

Finalmente, y en el marco de la articulación con actores externos, una situación a resaltar es la relación estrecha entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), institución que se caracteriza por trabajar la vinculación con los actores públicos y privados del territorio, trascendiendo el enfoque tradicional de la extensión universitaria y avanzando hacia la investigación-acción. En ese sentido, la Universidad tiene un enfoque pedagógico que acompaña algunas de las propuestas planteadas desde el municipio para jóvenes vulnerables, desde los talleres de promoción de derechos con certificación de la Universidad, especialmente diseñados para los Centros Juveniles, hasta la Escuela Técnica de la UNSAM que está inmersa en un barrio carenciado y tiene un enfoque inclusivo e innovador, con *“...anclaje teórico desde la pedagogía de la presencia, la justicia curricular, la interdisciplinariedad y el pensamiento situado (la cabeza piensa donde los pies pisan)”*.³⁵

Estrategias

A continuación se recorren diferentes estrategias descriptas en las entrevistas realizadas.

Trabajo en red. Encontramos que la SDS del Municipio tiende a descentralizar sus funciones en su denso territorio. Está presente con sedes y recursos, en un esfuerzo de descentralización “inteligente”, es decir que allí donde hay más problemas, debería haber más institucionalidad para atenderlos. Los/as funcionarios/as señalan expresamente que, para hacerlo, trabajan de manera articulada y en alianza con las organizaciones e instituciones presentes en el territorio desde hace mucho tiempo.

*“San Martín es pionero en el trabajo comunitario. El encuentro de políticas sociales, es una expresión, donde ocurrió que el Estado realmente se anime, porque hay que tener coraje, porque también escuchar es interpelarse y después tener que revisar cosas propias, hacerte cargo de lo que te devuelven, no quede en lo enunciativo nada más. (No solo lo tenés que reflejar, sino que después lo tenés que llevar a la práctica) y se hace cargo posta, (...) Hay en San Martín una práctica permanente de incorporar y complementarnos con la comunidad y la capacidad que hay instalada, y no trabajar por carriles diferentes, si a la comunidad la cuidamos todos y todas, ellos que están 24/7 y nosotros en nuestros horarios de trabajo.”*³⁶

Entre los espacios colectivos creados desde el Municipio para trabajar cuestiones donde está involucrada la juventud encontramos el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de NNyA, el Consejo Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad, la Mesa interinstitucional de DDHH, la Red de comedores y merenderos y la Mesa intersectorial de abordaje integral de consumos problemáticos.

34. Municipio General San Martín (2019). Ob. Cit. (pág. 54).

35. Ibidem, (pág.57).

36. Gabriel Rolón. Coordinador Centro Juvenil “La Rana”. Municipio General San Martín.

Esta deliberada articulación en red con los actores presentes en el territorio beneficia a los jóvenes y a sus familias:

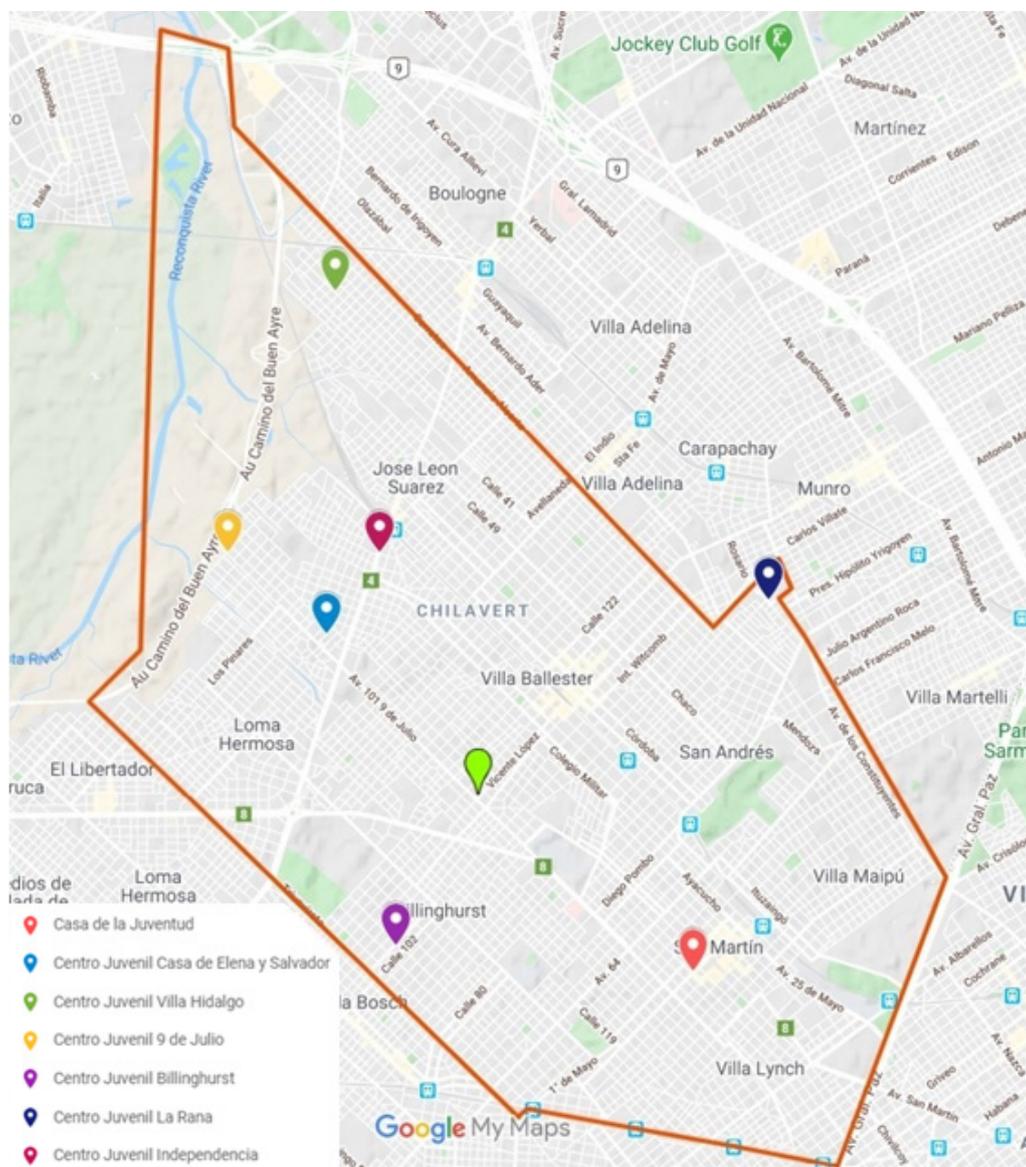
“A veces las familias son compartidas (entre instituciones u organizaciones), entonces si tenés una red de comedores, entonces, ahí vos sistematizas y tenés toda una oferta concentrada, a cada uno le brindas lo que más o menos necesitan y no es para todos lo mismo, pero vos tenés (desde el municipio) institucionalizada tu red de comedores y merenderos en San Martín, y un seguimiento sobre eso. Entonces, viene una familia y vos efectivamente acá cerca de tu barrio tenés estos 3 puntos, cuál te queda, te doy una nota de derivación para que vayas y la persona lo recibe, porque al recibir esa ayuda o asistencia del municipio, hay un compromiso entonces con que si tu equipo técnico entiende que esta familia está como en una situación compleja y vos me mandas la nota, va tener una vacancia acá en el centro... y no queda en la buena disposición de la persona, y vos regulas de algún modo, pero sin que pierda la libertad de ejercicio de esa institución y tenga la libertad de hacer lo que le parezca y proponer y rehacer porque tiene vida propia, pero vos acompañas, acompañas”.³⁷

Asociado a la intención de fortalecer la relación del municipio con actores locales y así poder llegar a las familias y a los jóvenes en sus particulares necesidades, se agrega el trabajo de proximidad como una estrategia de vinculación con adolescentes y jóvenes.

Territorialización de la gestión

Específicamente en lo referente a adolescentes y jóvenes, y adicional a las 5 sedes de los Servicios Locales donde se atienden casos de vulneración de derechos de NNyA, los 6 Centros Juveniles están ubicados dentro de los barrios más pobres y excluidos en el territorio, a excepción del Centro Juvenil La Rana que se encuentra a 10 cuadras del barrio por razones de disponibilidad de espacio. Se va al territorio, se instalan centros donde está presente la población que requiere atención.

37. Ídem.

Figura 3. Localización sedes Centros juveniles y Casa de la Juventud. Municipio General San Martín.

Hemos venido señalando que esta presencia del Municipio en el territorio a través de las sedes y centros que proveen servicios, se justifica en valorar las relaciones de proximidad, especialmente con los jóvenes que han experimentado conflictos con la ley.

“En el Programa Responsabilidades Compartidas, hay un equipo especial para ese programa, que los acompañan a las audiencias, hacen todo un acompañamiento del pibe muy cuerpo a cuerpo. Porque primero que son los pibes con mayor capacidad de reincidencia. Entonces se les hace cuesta arriba muchas veces, si vienen de mucho tiempo de encierro el tema familiar se les complica mucho, entonces por ahí vuelven a los mismos amigos que tuvieron, se hace todo un acompañamiento más cuerpo a cuerpo. Muchas veces terminan con complicaciones porque no se presentan a las audiencias, porque no se presentan a los controles. Se hace acompañamiento literal. Acompañarlos a ver al abogado defensor, ese tipo de cosas y de tratar de insertar o en propuesta laboral o en propuesta educativa”³⁸

38. Marcela Ferrí. Subsecretaria de Inclusión e Integración Social. Municipio General San Martín.

“El Programa de Operadores de calle, consiste en becas para operadores de calle, que nosotros los incluimos al Sistema de Protección. Entonces acompañan pibes que nosotros vamos resolviendo, sobre todo adolescentes, es muy difícil tomar medidas de protección. Se intenta acompañarlos como para que vayan incluyéndose en distintas instancias, pero desde la convicción digamos y que se apropien de esas posibilidades. A veces nos va bien y a veces no tanto”³⁹

“La justicia penal, o sea los fiscales nos pueden derivar punibles. Si son pibes no punibles entran por el Sistema de Protección de Derechos. Los derivan al Sistema de Protección de Derechos. Si el Sistema de Protección de Derechos cree que es conveniente incluirlos en algún programa lo resuelve el Sistema de Protección de Derechos. Bueno, eso fue un trabajo (...) Es abierto para todos (los Centros Juveniles), o sea que cualquier pibe puede ir, no necesitamos el oficio que ya lo estigmatiza y lo pone en un lugar. No hace falta. Si necesitas que un pibe vaya levanta el teléfono, derivalo, entra. No es que si no trae oficio no entra”⁴⁰

Es decir, la gestión se basa fundamentalmente en programas que “salen a buscar” al joven y no esperan a que éste se presente en la institución, o ingrese al sistema penal. Las principales intervenciones tratan de conocer donde viven los jóvenes y la estrategia es salir a buscarlos. En tal sentido se descentralizan sedes y actúa con instituciones de la comunidad que nuclean jóvenes. Para los/as adolescentes y jóvenes que están o han pasado por el sistema proteccional penal hay acciones que los tienen como destinatarios principales.

Flexibilidad de la oferta y la implementación

Los programas municipales también se piensan a partir de un criterio de *flexibilidad* y se van adecuando a las características que presenta cada realidad, sea ésta territorial o personal. En el último año, la problemática económica y social se agudizó en los jóvenes y sus familias, y el hambre se convirtió en el primer padecimiento. Todos los dispositivos de intervención debieron ser reconvertidos a partir de esta situación. La flexibilidad en la interpretación de lo que está pasando, de cuál es la demanda del joven, cuáles son sus problemáticas centrales, es un rasgo dentro del municipio.

Muchos de los dispositivos para jóvenes se construyen a partir de la flexibilidad, que permite no pensar un dispositivo como un recurso rígido, sino rediseñarlo a partir de los emergentes, en especial, a partir de los intereses y necesidades de los jóvenes

“La dinámica es reunirse para planificar los talleres, ejecutarlos y después volver a reunirse para evaluarlos. Eso implica una agenda flexible, que no vacía, para que los jóvenes “nos puedan marcar la cancha”⁴¹

Esa flexibilidad también pasa por una escucha activa de las necesidades del joven que se promueve como una herramienta imprescindible para convocarlos y armar una oferta que les interese. La disposición para la escucha y un conocimiento profundo del joven guían las prácticas de los operadores. Esta actitud de escucha contribuye a conocer problemáticas, intereses y deseos desde donde trabajar con los jóvenes a partir de sus intereses. Esto se plasma en la estrategia de los Centros Juveniles.

39. Ídem.

40. Ídem.

41. Gabriel Rolón. Coordinador Centro Juvenil “La Rana”. Municipio General San Martín.

Es importante destacar que los límites de edad son laxos, en su propósito de llegar a todos aquellos que lo necesiten evita agregar restricciones que no sean las que ya impone el sistema entre punibles y no punibles. El acceso a los programas municipales es abierto, no se requiere una derivación expresa de un centro o un programa a otro. Y si se requiere se extiende y flexibiliza el límite de edad para no dejar fuera del circuito de cuidado al adolescente o joven.

Nota final

La particularidad del caso de San Martín está en haber diseñado un sistema que, si bien tiene énfasis en aspectos proteccionales, entiende la necesidad de abordar a los adolescentes y jóvenes antes de que se vulneren sus derechos. El rol de la Secretaría de Desarrollo es clave en la búsqueda y armado de un modelo consistente en cuanto que articula su enfoque con recursos disponibles, cierto nivel de especialización y diversificación en la oferta programática. Todos aspectos que tornan distintivo su desempeño con relación a otros municipios con características comparables. Como se describe en este informe, el municipio tiene un ploteo de autonomía por el que aplica recursos propios y disponibles (nación y provincia) según su propia definición de necesidades. El tamaño de la población adolescente y joven, la densidad poblacional, así como la conflictividad en zonas del territorio hacen que estas políticas resulten indispensables para sustentar una gestión reconocida y sostenida en el tiempo.

Bibliografía

- CELS (Centro de Estudios Latinoamericanos y Sociales), (2016) La construcción de una agenda regresiva en torno de la "cuestión narco", Informe anual 2016.
- Clemente, Adriana (coordinadora) (2017) El abordaje integral como paradigma de la política Social. Notas, reflexiones y claves metodológicas. UBA Sociales. Colección Ciencias Sociales. Espacio Editorial.
- INDEC: Proyecciones Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. 2010.
- Ministerio Público Fiscal (2018) Informe .
- Municipalidad General San Martín (2019): "El cuidado del otr@, la comunidad y el territorio. Políticas del cuidado en San Martín".
- UNGS/Observatorio del Conurbano. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>
- UNSAM/ Centro de Estudios Económicos Urbanos/Escuela de Economía y Negocios (2019) Análisis Integral Territorial 4. Partido General San Martín.
- SEDRONAR (2017) Municipios en Acción. Secretaría de Geo-referenciamiento y Estadísticas. Dirección de Análisis Territorial y Estadística. Observatorio Argentino de Drogas.

Anexo 1: San Martín. Participantes del Observatorio Social del Sistema de Protección Integral de Derechos

- › **Organismos estatales nacionales y provinciales:** Centro de Integración Comunitaria (C.I.C.), Secretaría de Niñez y Adolescencia (SENAF), Centro Socio Comunitario (CESOC), Centro de Prevención de Adicciones (CPA), Dirección Provincial General de Cultura y Educación, Insp. Psicología
- › **Organismos Municipales:** Secretaría de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Inclusión e Integración Social de San Martín, del Honorable Concejo Deliberante, Centro de Atención Primaria de la Salud (CAP), Coord. Gral. Servicios Locales, Políticas de Género, Dir. Gral. de Políticas de Niñez y Adolescencia, Dirección de Educación, Dirección de Foros Barriales, Dirección de Juventud, Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familia
- › **Organismos Judiciales:** actores de Juzgados de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil
- › **Organismos de la Sociedad civil:** Obispado de San Martín, SUTEBA, Universidad de San Martín
- › **Organizaciones de la sociedad civil** (Casa del Niño María de Nazaret, Centro Barrial Gaucho Antonio Gil, Centro Infantil Belgrano, Centro Juvenil Casa de Elena y Salvador, Colegio de Psicólogos, Colegio de Trabajadores Sociales, Hogares (Asunción de la Virgen, M.A.M.A, María Luisa, Milagros, Escuela de Fe, Evita). Si bien el Consejo de Niñez de San Martín funcionaba desde el año 2010, bajo la gestión anterior, a partir de la firma del convenio cobra otra impronta.

Anexo 2. Oferta programática para la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes.

En el marco de la Secretaría de Desarrollo Social

La Subsecretaría de Inclusión e Integración, que “tiene como objetivo promover el acceso a los derechos sociales de la población con énfasis en la inclusión e integración de los sectores más vulnerables de la comunidad: niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, a partir del contacto directo y cotidiano con el territorio”, es el eje del subsistema municipal con énfasis en la PROTECCIÓN de derechos de niños/as y adolescentes, es decir programas y servicios que intervienen frente a situaciones de maltrato, abusos o falta de cuidados (derechos vulnerados), promoviendo la corresponsabilidad de la familia, el Estado y las instituciones de la comunidad. Ese sistema está liderado por la Dirección General de Protección de Derechos del Niño y Adolescentes y la Dirección de Protección de Derechos.

Entre sus programas de carácter proteccional destinados a adolescentes y jóvenes, el Municipio tiene en funcionamiento 5 sedes del Servicio Local distribuidas estratégicamente: 4 Servicios Locales descentralizados y una guardia de atención inmediata, además de una línea telefónica. Todos trabajan en la protección, pero con dos modalidades distintas. La guardia presencial es de 8 am a 5 pm y la telefónica de 5 pm a 8 am.

En el marco del subsistema proteccional también se encuentran los siguientes programas

- › **Programa de acogimiento familiar temporal:** dirigido a niñas/os o adolescentes que se encuentran bajo una medida de protección especial por dificultades extremas que atentan contra su integridad.

Y para jóvenes en conflicto con la Ley:

- › **Autonomía joven:** acompañamiento personalizado e integral a jóvenes de 16 a 21 años que egresan de Centros Cerrados por disposición de un Juez de Responsabilidad Juvenil o de Hogares Convivenciales, para que puedan construir su proyecto de vida de forma autónoma, reflexionando sobre sus aptitudes, deseos y posibilidades en la inserción laboral, educativa y de vivienda. Tiene Convenio con PBA.
- › **Justicia Juvenil Restaurativa:** acompañamiento a adolescentes de 14-17 años que cometieron un delito por primera vez en la reconstrucción del lazo social y comunitario. Cuenta con un equipo de operadores (abogados, trabajadores sociales, psicólogos). Se desarrolla desde 2014 partir de un programa originario de la ciudad de Barcelona y ajustado a la realidad de San Martín.
- › **Responsabilidades compartidas:** se lleva a cabo por un grupo de profesionales que realiza un acompañamiento intensivo a jóvenes de 16 y 17 años que salen de alguna detención o posee alguna causa penal, trabajando en la responsabilidad de sus acciones y elaborando con ellos un nuevo proyecto de vida, por ejemplo: retomar los estudios, conseguir un trabajo, reconstruir vínculos familiares, etc.
- › **Puentes para la inclusión:** acompaña a las personas privadas de su libertad y a su grupo familiar en la reinserción social, luego del cumplimiento de la condena. Además, se asiste a los talleres de capacitación de oficios y a los servicios educativos de nivel primario y secundario del Complejo Penitenciario Norte. Si bien no es específico para adolescentes y jóvenes que han tenido conflictos con la ley y transitan su proceso hacia la libertad, se coordina al interior de la SDS con el área respectiva.

Dentro del área de género de la misma Subsecretaría de Inclusión e Integración, se diseñó también un Sistema integral de protección para mujeres que padecen violencia -aunque no es exclusivo para adolescentes y jóvenes, un alto porcentaje de las atendidas pertenecen a ese grupo- e incluye: Programa sin violencias, Programa AMPARO, Programa de monitoreo a agresores y protección a víctimas de violencia de género (piloto), Programa de tratamiento grupal para varones con conductas violentas.

La Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades a través de la Dirección de Política Juvenil lleva adelante programas e iniciativas con énfasis en la PROMOCIÓN de derechos. Se plantean como objetivo promover y favorecer el desarrollo de las/os jóvenes y adolescentes fortaleciendo la idea de sujeto de derechos.

Se destacan los siguientes programas e iniciativas:

- ▶ **Jóvenes Involucrados:** consiste en encuentros de jóvenes de centros de estudiantes y estudiantes del municipio para promover la participación activa y el ejercicio pleno de la ciudadanía, a través de debates, reflexiones y distintas acciones de tipo voluntario, como jornadas deportivas, culturales y proyectos solidarios.
- ▶ **San Martín Te quiere Bien:** basado en la promoción del cuidado de la salud y el cuerpo (propio y de los otros) con foco en tres ejes fundamentales; prevención de la violencia de género, el cuidado en las relaciones sexuales y la reducción de daños respecto al consumo de alcohol.
- ▶ **Casa de la Juventud:** desde donde se puede acceder a distintos talleres culturales, artísticos y educativos; voluntariado y el resto de los programas de carácter promocional y vinculación con los centros de estudiantes.
- ▶ **Consejo Juvenil:** en el que se reúnen mensualmente desde mediados de 2019 representantes de los centros juveniles, jóvenes de las iglesias y de partidos políticos.
- ▶ **Centros Juveniles:** donde se desarrollan, fundamentalmente, las políticas de juventud de corte promocional. Son seis espacios de encuentro y acompañamiento para jóvenes de 12 a 21 donde se abordan diferentes temáticas como la inclusión, la prevención de la salud, la educación, la participación de talleres, el arte, la recreación y el deporte. En estos centros juveniles se encuentra subsumida la versión sanmartiniana del Programa provincial Envión. Las/os adolescentes y jóvenes que asisten a estos centros también participan en una Colonia Vacacional durante el mes de enero.

Entre los programas que se ejecutan de modo intersectorial con eje en adolescencia y juventud llevadas a cabo entre las Secretarías o áreas programáticas se destacan:

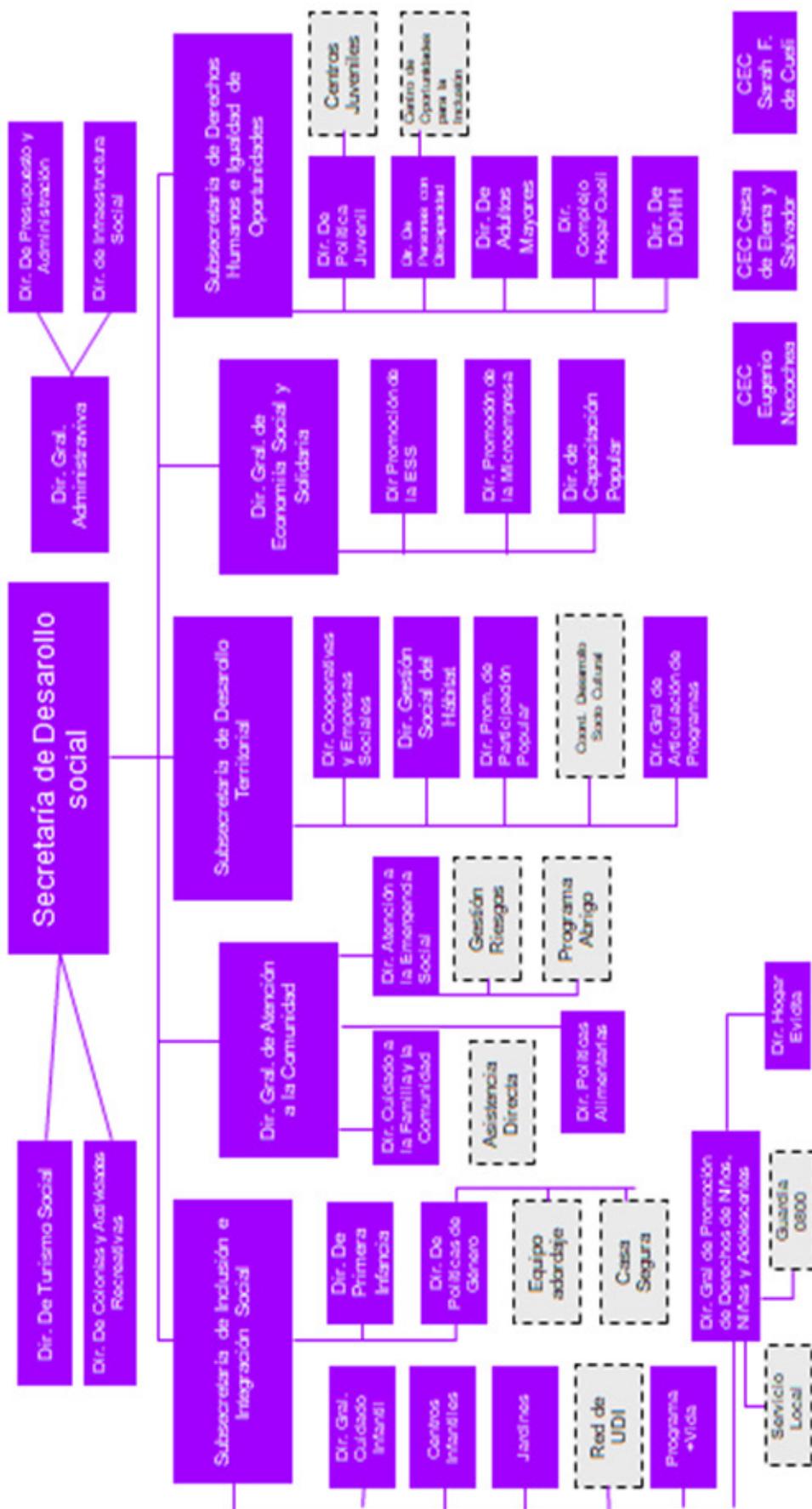
Al interior de la misma Secretaría de Desarrollo Social y dentro de la Dirección General de Economía Social y Solidaria se lleva a cabo *Emprende joven*, un programa destinado a jóvenes de 18 a 30 años para que puedan desarrollar su proyecto o idea.

Bajo la responsabilidad de la Secretaría para la Integración Educativa, Cultural y Deportiva existen dispositivos educativos orientados fundamentalmente a la población adolescente y joven. Entre los cuales se destacan: *Volvé a la Escuela*, *Aprende Joven*, los programas de educación vial, *Inclusión digital*, *La escuela va al teatro* y *El teatro va a la escuela*, *Turismo educativo* y el Programa de orquestas y coros infantiles y juveniles que ya está formando su segunda orquesta.

Desde la Subsecretaría de Salud hay iniciativas pensadas para dar respuesta ante las problemáticas vinculadas a la salud que afectan específicamente a jóvenes: *Cuidar la Salud*, *Consumos problemáticos*; *Salud sexual y reproductiva*, en los CAP; *Talleres de Salud Integral*, que se llevan a cabo de manera descentralizada en escuelas, centros juveniles y otras instituciones barriales; *Embarazo y Lactancia*; *Orientación y atención en Salud Mental*; *Certificado Único de Discapacidad*; *Diversidad*.

Un programa que destacar por cuanto atiende a jóvenes con consumo problemático y que está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social en articulación con la Secretaría de Salud es el programa *Despegar*, que consiste en un dispositivo territorial de acompañamiento y atención para personas que se encuentran ante una situación de consumo problemático de sustancias, llevado a cabo por un equipo de operadores socio-comunitarios.

Anexo 3. Organigrama Secretaría de Desarrollo Social.



Políticas municipales para la atención de adolescentes y jóvenes.

El caso del Municipio de La Matanza (PBA).*

*. Este capítulo fue elaborado por **Maia Klain** y **Verónica Paladino**



Mural realizado por Programa Andar en la Secretaría de Desarrollo Social, (MLM).

Introducción

El presente informe recorre diferentes aspectos del sistema de protección y promoción que implementa el municipio de La Matanza. Describe aspectos formales organizativos y programáticos, a la vez de componer la dinámica de funcionamiento en clave de detectar lo que entendemos, serían las claves del modelo con sesgo promocional que por tamaño y sostenimiento en el tiempo destaca al Municipio.

La metodología del caso fue de tipo cualitativa, se buscó triangular estudios de caso con la información que arrojó el relevamiento a 17 Municipios del conurbano. De modo específico, el caso se construyó con base en consultas (entrevistas) a funcionarios a cargo de las áreas de interés (Sistema de protección y promoción municipal para la atención de niñas, niños, adolescentes y jóvenes y del programa Podés / Envió, principal política que desarrolla el Municipio para esta población). Además de la administración de entrevistas a funcionarios, se realizaron consultas a referentes de redes asociadas al tema, y analizaron documentos y fuentes secundarias disponibles, así como se asistió a eventos ocurridos en el período en que se realizó el trabajo de campo entre octubre y diciembre del 2019.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de julio y septiembre del año 2019, previo a las elecciones generales de octubre. Durante el primer trimestre de 2020 se realizaron consultas telefónicas.

Las personas entrevistadas fueron: Antonio Colicigno, ex Jefe de Gabinete, ex Secretario de Desarrollo Social, Nicolás Fusca, Secretario de Desarrollo Social; Daniela Klapproth, Coordinadora General del Servicio Local; Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Envió del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos. Giancarlo Quadrizzi Leccese, Coordinador de Programa Podés del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos; Agustín García, Coordinador Programa Propiciar; Lucía González, trabajadora social de la sede Envió-Podés Dorado; Marilena Ale, coordinadora de Sede Envió-Podés Dorado; Darío Aranda, Referente Organización El Kiosco; Andrea Atucha, Asociación Civil Espacio para la vida Joven Levántate; Yasmín González, Cultura de Pasillos, Melina Bertolotto, Trabajadora Social sede El Colmenar y Graciela Vega, Jardín Comunitario Pinocho.

Caracterización del municipio

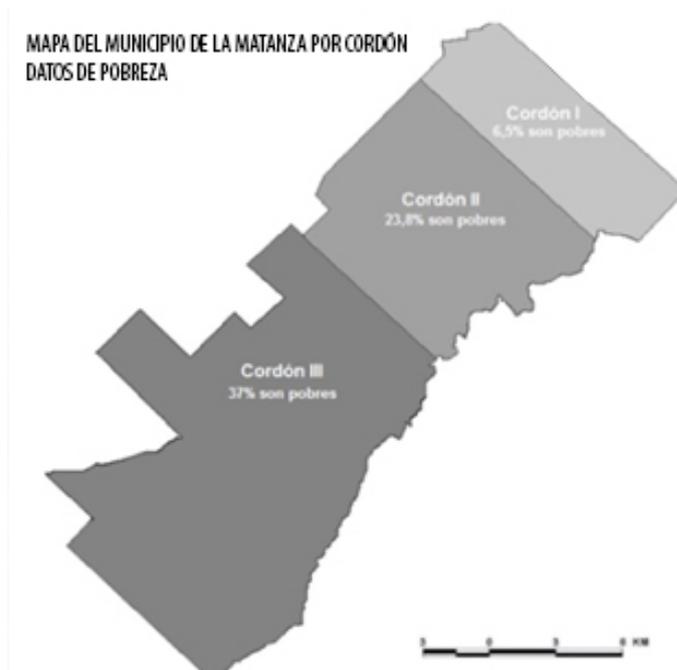
El partido de La Matanza se encuentra ubicado en el oeste del Gran Buenos Aires, siendo el municipio más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el INDEC, en el año 2019 su población fue de 2.233.860 personas con una densidad poblacional de 6.893,1 personas por km¹. La Matanza constituye el partido más poblado de la Provincia de Buenos Aires y el segundo municipio más poblado de la Argentina, siendo superado sólo por la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de sus límites, vive el 11,34 % de la población de la provincia.

El partido está dividido en 15 localidades: San Justo, 20 de Junio, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador, Rafael Castillo, Ramos Mejía, Tapiales, Villa Luzuriaga, Villa Madero y Virrey del Pino.

Dadas sus dimensiones territoriales y poblacionales, el Estado municipal de La Matanza se organiza en tres cordones, que presentan diferentes características sociales, económicas y culturales: la Zona 1 abarca desde Avenida General Paz hasta Camino de Cintura, incluyendo a las localidades de San

1. Fuente: INDEC, proyección realizada en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Figura 1: Cordones del MLM.



Justo, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, La Tablada, Lomas del Mirador, Ramos Mejía, Tapiales, Villa Luzuriaga y Villa Madero. Esta zona es la que presenta características más similares a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los habitantes tienen acceso a agua potable y cloacas, calles asfaltadas, servicios de salud y escuelas, aunque por cercanía suelen utilizar los servicios de la Ciudad de Buenos Aires; la Zona 2 se extiende desde Camino de Cintura hasta Carlos Casares incluyendo a las localidades de Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova y Rafael Castillo; y, por último, la Zona 3 desde Carlos Casares hasta el final del límite del Municipio, en donde se encuentran las localidades de Virrey del Pino, 20 junio y González Catán. Estas últimas dos zonas son las que presentan los indicadores más altos en pobreza e indigencia. En la Zona 3 reside el 43% de la población y es la zona más extensa geográficamente.

La Subsecretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas junto a la Asociación Civil Punto de Unión² realizaron en el año 2018 un Informe de la encuesta anual sobre “Las Condiciones de Vida en La Matanza”. Se debe destacar que el hecho de tener una encuesta de hogares propia es un elemento distintivo de este Municipio, la posibilidad de contar con datos propios da cuenta de la posibilidad de direccionar sus políticas de una manera más precisa. A continuación, y con base en dicho informe, se desagregan datos principales según los objetivos de este informe.

Con respecto al tamaño y tipos de hogares de La Matanza, el informe realizado por el municipio en el año 2018 indica que hay 679.874 hogares, siendo predominante el modelo tradicional (pareja conviviente con hijas/os) y registrando un promedio de 3,3 personas por vivienda.

En referencia a las condiciones laborales, este mismo informe declara que la tendencia del mercado de trabajo muestra un descenso fuerte y casi constante del desempleo hasta 2015, produciéndose a partir de ese año un deterioro creciente de la situación ocupacional por el aumento del desempleo y

2. Las Condiciones de Vida en La Matanza 2018. Organización responsable de la encuesta: Asociación Civil Punto de Unión, Contraparte de la Municipalidad de La Matanza: Subsecretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas. Año 2018.

una pérdida notoria en la calidad de los puestos de trabajo. En este sentido, en La Matanza el principal problema no es la desocupación sino la mala calidad de los empleos. En el período 2016-2018, el porcentaje de hogares cuyos ingresos no alcanzaron para cubrir las necesidades alimentarias básicas casi se duplicó, pasando de 5,3% en 2016 a 10,3% en 2018.

Con relación a la población objeto del presente estudio, en el 2018 los adolescentes (13 a 17 años) representaban el 9,6% de la población y los jóvenes (18 a 24 años) alcanzaban el 12%. La mayoría de los pobres del municipio son jóvenes y niños: el 57,9% de los pobres tienen menos de 25 años y el 22,8% tienen menos de 10 años. Según los datos disponibles al 2018, el 48,2% de los menores de 18 años (344.000) estaban en esa situación.

En cuanto a educación, en el grupo de 13 a 17 años la asistencia escolar se incrementa entre las dos últimas mediciones, pasando de 90,2% en 2016 a un 93,1% en 2018. La AUH mejoró fuertemente la asistencia escolar en edades tempranas en los adolescentes, mientras que entre los jóvenes el nivel de asistencia es en general bajo y con una heterogeneidad muy marcada. La diferencia en la asistencia escolar entre las 3 zonas es notoria, los adolescentes en la zona 2 tienen una tasa 6 puntos más baja que la 1 y en la 3 casi 12 puntos por debajo. Con respecto a los/as jóvenes entre 18 a 24 años, la zona 1 registra un porcentaje de asistencia de 59,7%, mientras que en la zona 2 es de 39,3% y en la 3 desciende a 21,1%.

Entre la población de 13 a 24 años en el 2018 la encuesta consigna más de 202.000 adolescentes y jóvenes que no estudian, de ellos el grupo principal es el de jóvenes: 190.000 del total mencionado tiene entre 18 y 24 años. Por otra parte, están los/as adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, en el primer caso alrededor de 8.000 y en el segundo 85.000. Según el estudio, de este total que no estudian ni trabajan, un 67,6% son mujeres jóvenes y adolescentes, reflejándose claramente el impacto que tiene la asignación de tareas de cuidado y domésticas en las mujeres, sean o no madres.

En referencia a la situación de salud, el 63,1% de los menores de 18 años no tienen cobertura de ningún tipo y sumado a esto las condiciones habitacionales de los/as adolescentes en La Matanza son muy desfavorables: el 62,7% de los menores de 18 años viven en hogares que no tienen acceso a servicios de cloacas, el 33,8% viven cerca de un basural y el 38,2% residen en zonas inundables. Cabe destacar que en materia de servicio de agua potable, se ha avanzado en el acceso de agua de red en todo el municipio, disminuyendo el porcentaje de niños/as y adolescentes que no cuentan con este servicio en sus hogares (14,6%).

Por todo lo expuesto se observa claramente un nivel de alta vulnerabilidad en los/as adolescentes y jóvenes del distrito de La Matanza, que se incrementa con las medidas económicas implementadas en los últimos años a nivel nacional por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

La situación social y económica de La Matanza no puede ser analizada aislada de su presupuesto. Siendo el distrito más grande de la Provincia de Buenos Aires, tanto en población como en superficie, es el que cuenta con el menor presupuesto. En el año 2017, de acuerdo con el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el gasto por habitante en La Matanza era de \$4.816,94, cuando también es el que cuenta el promedio en el resto de los Municipios de la Provincia era de \$19.517,96. Si comparamos La Matanza con la Ciudad de Buenos Aires, a la cual se asemeja en cantidad de población, se puede observar claramente la desigualdad en la asignación de los recursos: mientras el presupuesto 2020 de La Matanza es de \$15.495 millones, para los porteños el presupuesto asciende a \$480.833 millones.

Descripción del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de Adolescentes y Jóvenes en el Municipio.

En este apartado comenzaremos a identificar el modo en que el Municipio de La Matanza presenta su Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de las Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes, para dilucidar el sustento que caracteriza el *perfil promocional del abordaje* que hace el municipio de la problemática que comprende a esta población.

En este sentido, se presentan antecedentes de la implementación de la Ley 13.298/05³, es decir, aquellos momentos, actividades, estrategias previas que le fueron dando una identidad propia al modo de trabajar y abordar las temáticas de niñeces y adolescencias. Luego se revisan aspectos principales de la organización y los programas que consolidan la identidad del Municipio en el campo de las políticas promocionales para adolescentes y jóvenes.

Implementación de la ley 13.298/05 (antecedentes y situación actual)

Antes de la sanción de la Ley 13.298/05, La Matanza ya desplegaba líneas de trabajo en relación a la niñez, rasgo que no está presente (comparativamente) en todos los municipios relevados para este estudio.

El antecedente que mejor grafica esta mirada, y que continúa funcionando en la actualidad, es el Consejo Municipal de Niños y Jóvenes de La Matanza. Creado en el año 2002, promueve que las organizaciones que trabajan con la infancia y la juventud, junto al Estado Municipal, impulsen y ejecuten políticas de protección integral del niño y el joven en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Integrado hoy por más de trescientas organizaciones (desde clubes, jardines comunitarios y comedores hasta hogares convivenciales) y un equipo técnico propio, el Consejo realiza acciones para fortalecer institucionalmente a dichas organizaciones, representándolas frente a "organismos públicos nacionales, provinciales e internacionales; gestionando capacitaciones; difundiendo y facilitando la participación en encuentros y congresos; gestionando subsidios y recursos dedicados a mejoras en la infraestructura y equipamiento".⁴

En palabras de uno de sus impulsores, Antonio Colicigno, su creación se sustentó en los lazos de confianza tendidos con las organizaciones en plena crisis de 2001, donde el Municipio cubrió vacancias en asistencia alimentaria y profundizó vínculos con las principales redes de organizaciones dedicadas a niños, niñas y jóvenes.⁵

Decíamos que es no sólo el antecedente más claro a la adhesión a la Ley, sino que además grafica el modo en que Matanza concibe la gestión en cuanto articulación y trabajo en red, lo que se constituye en un rasgo distintivo de este municipio.

3. La Ley Provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños fue promulgada en enero de 2005 (Decreto 66/05) y reglamentada mediante el Decreto Provincial Nº 300 en marzo del mismo año.

4. Fusca, Nicolás. "Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes". Municipalidad de La Matanza, Secretaría de Desarrollo Social.

5. Colicigno, Antonio "Entre el malestar social, el desánimo y los sueños: una mirada de la gestión pública desde el territorio: 1990 - 2018" Buenos Aires, 2019, Espacio Editorial.

Otro antecedente en materia de políticas para el sector, es el Programa Andar (Adolescentes y Niños en el Deporte, Arte y Recreación) que surgió en 2005 y brinda espacios de participación a niños, niñas y jóvenes a partir de los 12 años en instituciones barriales, especialmente las que forman parte del Consejo.

De esta manera, cuando en 2008 La Matanza adhiere a la Ley Provincial de Niñez 13.298/05, el municipio no modificó su modo de concebir y trabajar en torno a las niñas, niños y adolescentes, sino que encontró en la ley la posibilidad de enmarcar la intervención que venía llevando.

La ley formalizó la corresponsabilidad como estrategia, en su marco se generaron numerosas jornadas de capacitación y reuniones con los actores intervinientes. "Fue un trabajo muy intenso, no acabado, el comprender que desde su lugar cada agente -sea maestro, gabinete escolar, médico, enfermero, etc.- debía hacerse responsable de la parte de la estrategia que le correspondía llevar a cabo"⁶. El proceso se impulsó desde jefatura de gabinete con el expreso apoyo de la figura del Intendente.

"¿Por qué yo arranqué el sistema en la jefatura? Yo sabía que podía llevarlo adelante y la jefatura de gabinete te daba como más peso político para encarar una serie de articulaciones. Para decirlo de forma bruta, no es lo mismo que al hospital municipal o provincial lo llamen de jefatura de gabinete que lo llamen de un área social".⁷

Desde ese año a la fecha, y según la composición que se pudo hacer con base en documentación y testimonios de funcionarios, podemos identificar dos grandes momentos en la adecuación de la mirada social sobre las niñas, los niños y los adolescentes dentro de la estructura municipal, el primero lo ubicamos entre los años 2008 y 2010, y el otro del 2011 en adelante.

Entre 2008 y 2010, es decir, en esa primera etapa, la mirada social va a estar centrada en el ejecutivo: se conjugan allí, gestión e intervención. Esta etapa es fundante de lo que vendrá. En ella se consolidan acuerdos, se imprimen los lineamientos que imprimen consistencia al sistema en relación a otras políticas municipales.

El sesgo promocional que Matanza adquiere se consolida en esta etapa, cuando el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, "coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social e integrado por las distintas áreas de gobierno local, postula una mirada del conjunto de actores intervinientes, entendidos como entramados institucionales y culturales en los que convergen tradiciones, experiencias históricas, capacidades de gestión que requieren nuevas propuestas que permitan la continuidad, la posibilidad de articulación y la generación de nuevos consensos institucionales para la mejora en las condiciones de vida de nuestra sociedad y la expansión de derechos sociales, políticos y culturales"⁸.

"Vos en lo territorial artesanalmente tenés que ir tejiendo la red con la inspectora de educación, con la unidad sanitaria o la secretaría de salud, ir a discutir o a tensionar, hubo mucho recorrido en esos términos"⁹

6. Colicigno, Antonio. Ob. cit 78.

7. Antonio Colicigno, ex Jefe de Gabinete, ex Secretario de Desarrollo Social.

8. Fusca, Nicolás. Ob. Cit.

9. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Envión del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

La segunda etapa identificada, busca descentrar, componer un organigrama que sostenga y afiance la tarea realizada en la etapa anterior. A partir de 2011, Desarrollo Social (como se verá más adelante) pasa a estar conformada por cinco áreas o secretarías, siendo una de ellas el Sistema de Protección y Promoción, y dentro del Sistema, el Servicio Local.

En ese momento, el Servicio Local inicia un trabajo de introspección capaz de superar la mirada que lo ligaba a la mera tramitación de medidas de abrigo, para abocarse a una tarea que permitiera ligar el sistema con el abordaje promocional.

Participó entonces en distintos espacios de definiciones de gestión (mesas interministeriales, redes, etc.) y efectuó alianzas que garantizaran un primer nivel de atención de conflictos con programas preexistentes como Enviñ-Podés, Andar y Propiciar (tres programas municipales), para así constituirse como segundo nivel de atención.

“(El SIPP) son 3 grandes componentes. Un área que es el área territorial por sistema con el Enviñ-Podés y Andar, que hoy Enviñ y Podés funcionan como un solo equipo, el Consejo de Niños y Jóvenes con las trescientas organizaciones y el Servicio local con todos sus programas. Porque el Servicio a su vez tiene programas específicos, el de abuso sexual, el Propiciar”.

“Somos todos corresponsables en el abordaje de los niños o jóvenes. Intentamos mucho no hablar de derivación. Ni recibimos derivación ni hacemos derivación sino que hacemos cosas con otros. Estamos articulando porque además la Ley nos plantea que somos corresponsables en promover derechos. No hay uno que tenga que pasarle a otro. En principio la posibilidad que dio en Matanza este programa (Enviñ-Podés) era que se pensara integral, no podíamos pensarnos sin salud, sin educación, sin deporte, sin cultura, sin justicia, no es posible pensar el acompañamiento de un pibe si no es desde la integralidad. Y esto implica sí o sí laburar con los otros, interpelar a los otros, generar corresponsabilidad con los otros”¹⁰

Desde 2015, con los cambios de autoridades en el Organismo Provincial de Niñez de Buenos Aires, y en la Provincia y Nación en general, la tarea del Servicio Local se vio afectada. Tuvo que replegarse, meterse “hacia adentro”, pelear por recursos, comenzar a discutir aspectos que se creían saldados.

Por este motivo, desde 2018, el Servicio Local se propuso recomponer acuerdos institucionales con el Organismo Provincial de Niñez, con Educación y Salud. A partir de diciembre de 2019, con el nuevo cambio de gobierno, comienza a percibirse mayor fluidez y mejor recepción para el trabajo entre niveles de gobierno.

Debido a la densidad poblacional que presenta el Municipio, el Servicio Local divide su abordaje en tres cordones, al tiempo que busca virar su intervención hacia una mirada más comunitaria y menos singular.

10. Idem.

1. Servicio Local Zona 1; 2. Servicio Local Zona 2; 3. Servicio Local Zona 3

En este sentido, vale mencionar alguna de las estrategias que se describen en los testimonios con el fin de superar la mirada ligada al “uno a uno” de la que no suelen escapar los Servicios Locales. En ese sentido, se lleva adelante un espacio para madres y padres de aquellos niñas, niños y adolescentes alcanzados por medidas de abrigo (siempre que los casos sean por negligencia, consumos problemáticos, etc. pero no se trate de violencias, ni abusos) donde abordar las complejidades y comenzar a pensar en el momento post-medida de abrigo. Es decir, empieza a asumir una impronta comunitaria.

En esos corrimientos institucionales, sostenemos que el armado del servicio local y los soportes (proyectos) que lo acompañaron, se observa desde el inicio la preocupación por desarrollar componentes promocionales, sin desconocer la dimensión proteccional (pues de hecho las medidas de abrigo son efectivas). Es allí donde de manera consciente se alienta la apertura hacia lo grupal, hacia lo colectivo que liga el entramado social deteriorado de los territorios.

Enfoque del municipio respecto de los/as adolescentes y jóvenes

La Matanza rompe no sólo con las miradas estereotipadas, sino que hay algo del orden de lo discursivo que se pone de manifiesto de manera recurrente en las entrevistas. Es necesario partir de esos enunciados para intentar dilucidar las consecuencias prácticas y su impacto en los dispositivos de abordaje.

De las entrevistas realizadas a actores locales clave, puede inferirse una mirada en relación a los/as jóvenes como personas con potencialidades, con capacidades, con saberes. No se encuentran afirmaciones estigmatizantes, sino lo que podría llamarse un proceso consciente de “des-estigmatización” de esta población, el joven nunca es relatado o descrito a partir de etiquetas, sino que lo que se entiende es que está atravesado por condicionamientos o lo que Saraví¹¹ llama “acumulación de desventajas” pero que no son inherentes al sujeto sino a sus condiciones de vida.

“El secreto de la integralidad es la mirada promocional, cuando uno mira al joven desde sus capacidades y no desde su déficit, es más fácil generar algo integral, más fácil mirarlo a todo el pibe y en donde este pibe puede ir a vincularse con otro, mostrar lo que hace y generar otro desarrollo.”¹²

En este sentido, y en relación a los/as jóvenes que se encuentran orbitando lo que comúnmente se llama “la penal juvenil”, La Matanza los describe como adolescentes con derechos vulnerados que han atravesado episodios de transgresión a la ley. Es decir, el problema es colocado fuera del joven; no la responsabilidad, pero sí el acento. Se acentúa de diferente modo la problemática. No son “jóvenes en conflicto con la ley” sino que la vulneración de sus derechos vehiculiza otra serie de problemáticas que se hilvanan socialmente.

Del mismo modo, a partir de la identificación de distintos derechos vulnerados (salud, educación, identidad, vivienda, etc.) es que se piensan y ponen en funcionamiento los distintos programas que operan sobre las niñeces, las adolescencias y las juventudes.

En cuanto al enfoque los testimonios dan cuenta de definiciones sustantivas en materia de:

a. Generar referencia: Los funcionarios consultados señalan de modo recurrente que los/as adolescentes y jóvenes viven en entornos violentos, de fuerte deterioro afectivo y vincular en condiciones de vulnerabilidad, que imprimen elevados grados de *desintegración social*, rotura de lazos, aislando a los/as jóvenes.

A partir de esta mirada, el Gobierno local en La Matanza intenta apostar a la relación, a generar vínculos de referencia, “amorosidad” y de cuidado en la vida de esos/as jóvenes. En palabras de uno de los entrevistados:

“Se trata de construir un vínculo de confianza con los jóvenes, es importante laburar con el pibe, pero también con la familia, se hacen acuerdos, pequeños. Pero si la familia vulnera los derechos del joven, ese es un límite, y ahí buscamos ampliar la red, buscamos otro lugar dónde apoyarnos.”

“Yo creo que en la sede encuentran contención, hay pibes que vienen todos los días, hay un vínculo de cariño, de abrazos. Los chicos vienen a hacer las tareas de la escuela, porque tienen el espacio para poder hacerlo, tener la mesa, la realidad de las casas es otra. Y el acompañamiento está en la sede, aunque no sea el momento de apoyo escolar.”¹³

11. Saraví, Gonzalo. Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. Perfiles latinoamericanos. 2006.

12. Giancarlo Quadrizzi Leccese, Coordinador de Programa Podés del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

13. Lucía González, trabajadora social de la sede Enviñ-Podés Dorado.

Desde el municipio se percibe a los/as adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad como una población que vive en los márgenes políticos de inclusión juvenil a partir de tres tipos de privaciones: material, identitaria y afectiva. Precisamente la crítica que se hace es que las políticas tienden a cubrir la primera mirada, haciendo transferencias económicas, pero desatendiendo las otras dimensiones. Garantizar la educación, para ello garantizar la carga de la SUBE, la posibilidad de comprar calzado, útiles, etc., pero también pensar en la expresión a través del arte, del deporte, que muchas veces son posibilidades negadas a estos jóvenes.

“Nosotros tenemos que ir por un programa que empiece con mucha fuerza a los 11,12 años, a brindar a los pibes (...) que no tienen otra oportunidad por su situación social, a brindarles otras cosas (...) en políticas sociales tienen que tener tres cosas, cosas del tener, de lo material, pero cosas del ser y cosas del amor. Si a los pibes adolescentes no le damos esas tres cosas, no sirve. La asignación le dio algo del tener, algo de lo material, pero no le garantizó ni cosas del ser, ni cosas del amor, y en una familia cuando tenemos fragmentada, destruida, sobrepasada de problemas, con dos o tres generaciones de problemas de empleo, ese pibe no tiene nada de eso. Entonces, nosotros tenemos que pensar en eso”¹⁴

b. Colectivizar las intervenciones: el abordaje no es singular, sino colectivo. El municipio pone el acento en el territorio, en aquello que ofrece el territorio, allí debemos buscar el puente (un centro juvenil, una organización, una sociedad de fomento) que nunca es “sólo” la escuela. No podemos pedir a la escuela que supla todas las responsabilidades institucionales, ni quitar de la mesa a los demás actores. Ahí radica la potencia de La Matanza y la búsqueda permanente de acentuar lo territorial.

“Yo tengo que garantizar que el pibe de la escuela secundaria, el pibe que está en la escuela, ese pibe de 12,13,14,15 años, no esté solamente en la escuela, que tenga garantizado el deporte sea en la escuela, sea en el club, sea en la sociedad de fomento (...) nosotros tenemos que garantizar que ese pibe tenga otras cosas y que haya equipos que acompañen el desarrollo de esos pibes, porque sino corremos el riesgo que esos pibes no tengan proyecto de vida”¹⁵

c. Propiciar el ejercicio de los derechos: En este sentido, cabe destacar una primera característica que asume el abordaje y que se repite en todas las entrevistas es la definición de los jóvenes como sujetos de derechos, en este caso reconociendo una visión amplia y politizada de esta definición:

“Nosotros decimos que no son líneas de trabajo, son derechos, esa fue una decisión nuestra. Igual vuelvo, trabajamos mucho sobre todo el último tiempo para que no se nos pife el tema de compartimentalizar cuando hablamos de derecho, no es integrado, solo que hay uno que tracciona y articula. La compañera que trabaja justicia no sólo trabaja con el sistema judicial sino también con organismos de Derechos Humanos, trabajamos con H.I.J.O.S, trabajamos con la A.P.D.H., la Subsecretaría de Derechos Humanos del Municipio, digamos, hacemos un trabajo con los compañeros desde ahí”¹⁶

14. Antonio Colicigno, ex Jefe de Gabinete, ex Secretario de Desarrollo Social.

15. Idem.

16. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Envión del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

Al respecto se debe observar que las definiciones del enfoque se respaldan en darle peso a la autoridad de aplicación, cosa que se desarrolla más adelante y esto significa que la política municipal para este sector ha tenido rango de política prioritaria desde el inicio, prueba de ello es su localización en la Jefatura de Gabinete.

Estructura institucional y problemáticas principales

En este apartado haremos referencia a la organización y andamiaje institucional que estructura la intervención del Estado Municipal para el abordaje de estas problemáticas. Buscaremos así, conocer el modo en que el aparato estatal responde, o no, a las problemáticas que se enuncian.

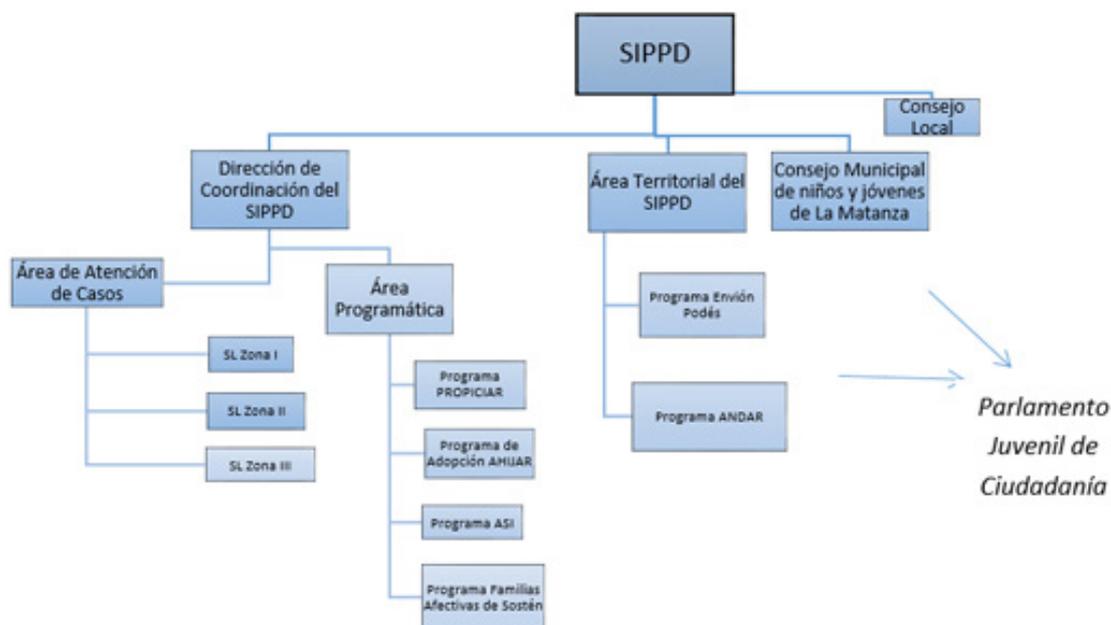
Las estructuras (áreas, competencias, etc.)

El gobierno municipal de La Matanza centra la mirada social en la Secretaría de Desarrollo Social, con cinco componentes que se complementan del siguiente modo: el Área territorial y de fortalecimiento comunitario, Seguridad Alimentaria, el Sistema Integral de Protección y Promoción de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, la Subsecretaría de Discapacidad y la Dirección de Políticas de Género.



Si bien los cinco componentes trabajan con adolescentes y jóvenes, en el marco de este trabajo nos interesa conocer el modo en que el Sistema Integral de Protección y Promoción de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes se organiza e intenta dar solución a las problemáticas antes mencionadas.

Para ello, veremos a continuación de qué manera se compone este gran sistema en La Matanza:



El SIPPD en La Matanza comprende las siguientes áreas y funciones

Una Dirección de Coordinación con dos áreas

- a. **Área de atención de casos.** Allí vemos que existen tres unidades de Servicio Local, descentralizados, uno en cada una de las zonas o cordones en que se divide el territorio.
- b. **Área programática.** Formada por cuatro programas propios que son el Programa PROPICIAR, el Programa de Adopción AHIJAR, el Programa ASI y el Programa FAMILIAS AFECTIVAS DE SOSTEN.

Un Área Territorial. Donde se encuentran los programas de anclaje territorial ENVIÓN-PODÉS y ANDAR.

Un Consejo Municipal de Niños y Jóvenes de La Matanza. Que junto a los jóvenes que participan del Programa Envión-Podés llevan adelante el Parlamento Juvenil de Ciudadanía.

Un Consejo Local. Formalizado por Ordenanza Municipal en 2009, como un espacio de articulación intersectorial, lo conforman además del área de Niñez y Desarrollo Social, Educación, Salud, Justicia y Derechos Humanos del Municipio como organizaciones sociales, y representantes del Parlamento Juvenil. En 2018 se conformó en su órbita el Observatorio de Violencia Institucional hacia la Niñez y Adolescencia de La Matanza.

Del armado del SIPDD podemos identificar una nueva característica, que no se encuentra (comparativamente) en otros municipios, la distinción entre áreas de atención de casos y programática, que al depender de una misma dirección encuentra diálogo permanente en su accionar. De hecho, que los programas constituyan un primer nivel de abordaje de esos casos, que serán trabajados luego de manera conjunta con la otra área (segundo nivel de abordaje) sólo puede efectivizarse por esta pertenencia institucional. Es decir, que la articulación entre áreas no es una pretensión sino una modalidad que se desprende de su organigrama.

Veremos en el apartado 5 en qué consiste cada uno de estos ámbitos, algunos programas, sus lógicas, sus miradas, las interrelaciones y el modo en que plantean la atención.

Los problemas

Luego de describir el SIPPD de La Matanza, y su impronta promocional, abordaremos ahora el modo en que los entrevistados identifican problemáticas que atraviesan a adolescentes y jóvenes.

A partir de los relatos de nuestros entrevistados es posible visualizar tres planos interrelacionados en relación con las problemáticas que atraviesan a los/as adolescentes y jóvenes de La Matanza. Niveles que se conectan, que es posible diferenciar en términos analíticos pero que en la realidad se ligan, se retroalimentan.

Para ello, hablaremos de tres niveles de problematización: 1. comunitario o territorial, 2. de los entornos familiares y, 3. finalmente, de los/as jóvenes propiamente dichos/as.

En el primer nivel de carácter más comunitario es donde se identifican problemáticas territoriales e institucionales, que operan sobre los otros niveles y sobre el propio territorio. En este nivel de problematización podemos visualizar, entre otros, las violencias institucionales y la crisis de cuidado comunitario para con esta población:

Lo que nosotros vemos en los territorios es mucho menos entramado que pueda sostener, los pibes antes tenían alguien que podía hacer de referencia, (...), lo que antes de alguna manera se podía entamar en los territorios hoy está más difícil porque los territorios están más vulnerables. Hay más dificultades en términos de tener referencia como para poder acompañar. (...) Hay muchas situaciones de violencia, mucho intento de resolución violenta en los territorios, violencia institucional de las fuerzas de seguridad, que me preocupa mucho, como problemáticas que atraviesan el cotidiano de los pibes. Lo que se nota claramente es la desintegración social, la rotura de los lazos, muchos pibes que antes comían y ahora no comen, esto se ve en lo cotidiano, antes era la escuela el espacio donde comían y ahora ni en la escuela, como que hay varias cosas que atraviesan la vida de los pibes y las instituciones también, porque se van deteriorando, desde las condiciones de los propios trabajadores que también están atravesados por esto y muchas veces el mecanismo es más un repliegue que una apertura, pienso en la escuela, pienso en la sala, lugares clave en los territorios para hacer de red¹⁷.

Un segundo nivel de problemáticas más ligadas a los entornos familiares, donde de manera asociada a la pobreza estructural de algunos sectores de la población (sobre todo población marginal) se menciona a "la familia" como institución en crisis. Algo que de ningún modo es novedoso, y que sigue sufriendo procesos de fuerte fragmentación, familias estalladas, destruidas, con dos o tres generaciones de problemas de empleo pero también, y sobre todo, de consumos problemáticos. Familias que difícilmente garantizan una dimensión esencial en la vida de los/as adolescentes y jóvenes: la del amor, la del cuidado, la del respeto. Se percibe, así, al joven aislado, con grandes déficits de cariño, y por ello de autoestima.

"Las familias mucho más desintegradas, atravesadas por el proceso de pobreza, de marginalidad, de no tener recursos. (...) Y las familias están atravesadas por las condiciones de vulnerabilidad"¹⁸.

17. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Envión del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

18. Daniela Klapproth, Coordinadora General del Servicio Local.

“Yo creo que la problemática en sí es la pobreza, la vulnerabilidad social, la violencia que viven en el ámbito barrial, familiar u otras instituciones por las que circulan, y lo que trabajamos mucho con los pibes que participan es en relación al vínculo de contención, de referencia y de sumar un actor de cuidado en la vida de esos chicos y chicas, frente a capaz referentes en la familia que están sobrepasados por problemas económicos o situaciones de violencia. A la hora de ver las necesidades que tiene el pibe en relación a la salud o a la educación o en derecho a la recreación de un joven de 15 o 16 años, con toda la problemática familiar, todo esto queda muy relegado”¹⁹.

Pensar estos dos niveles en estos términos, pensar los territorios y grupos familiares con este grado de desintegración, obliga a empezar a dimensionar múltiples consecuencias: el acceso a cualquier derecho por parte de estos jóvenes, la pobreza y la marginalidad. Territorios con lazos sociales deteriorados, donde no hay cuidado sobre esta población. Aumenta la violencia, tanto institucional como en el territorio y al interior de las familias, en el intento cotidiano de resolución de conflictos. Ya vimos cómo se habla de “desintegración social”, de “rotura de lazos” como parte corriente de lo que ocurre “naturalmente” en los barrios. El entrecomillado obedece a que veremos más adelante de qué manera la intervención estatal busca quebrar esa naturalidad.

Un tercer nivel de problemáticas tiene que ver con el plano de los sujetos, que son los/as adolescentes y jóvenes. En este sentido, los entrevistados mencionan problemas vinculados a la escolaridad, se identifica tercer año de la secundaria como el momento donde mayormente se interrumpen las trayectorias escolares. La salida temprana de la vida institucional con lo que eso representa (escolaridad, pérdida de contención, pérdida de complementos alimentarios). Esta salida de la escuela es leída de manera asociada a la resolución o acompañamiento en las economías familiares, bien a partir de changas, bien a partir de problemas vinculados con la ley; es decir, con la necesidad de generar ingresos de manera legal o ilegal.

Un fenómeno que se repite en los relatos es el aceleramiento en la edad en que los/as adolescentes quedan expuestos a mayores niveles de vulnerabilidad, dado por la notoria merma en los controles familiares en relación al tiempo libre y a las decisiones vinculadas con el sostenimiento escolar. Si bien hacia 2015 esta edad rondaba los 16 años, en la actualidad se identifica con los 12 o 13 años.

Por otro lado, aparece con fuerza la idea de una vieja deuda con esta población por parte de la sociedad y es el tema del trabajo. A partir del acompañamiento que se realiza en La Matanza desde hace años, se observa que los/as jóvenes de 16, 17 o 18 años se encuentran en una búsqueda diferente. Por ello, ciertas propuestas más escolares o recreativas parecen no alcanzarlos. En esos recorridos por fuera de espacios de contención, comienzan a coquetear con entramados que los acercan al complejo circuito de conflictos asociados a la Ley Penal Juvenil. Allí comienza a intervenir fuertemente el “Propiciar”, programa propio que veremos en el apartado siguiente.

En síntesis, la idea que subyace es la de un joven que queda relegado, sin ser mirado, en un momento de enorme vulnerabilidad vital. Asociado a ello, aparecen dificultades en el acceso a la salud, a la educación, a la alimentación, a una vivienda digna, donde sean cuidados y respetados, se suman situaciones de A.S.I., de consumo problemático, de violencia familiar, entre otras.

Finalmente, un problema que recorre los tres niveles y que habla de los límites de la intervención se vincula con los consumos problemáticos:

19. Melina Bertolotto, trabajadora social de la sede Envión-Podés El Colmenar.

“Más allá de que el aumento “detona” la oferta en relación a la demanda, no hay dispositivos adecuados para atender determinadas problemáticas, por ejemplo adicciones. Y volvemos a la idea de sistema. Este servicio tiene muchas limitaciones para esas problemáticas, la institucionalización de un chico que consume no es voluntaria y la Ley de Salud Mental no funciona, los dispositivos de internación no funcionan, entonces ¿Con qué herramientas trabajamos? No hay dispositivos adecuados que no dependan exclusivamente del sistema de protección y promoción de derechos del niñas, niñas y adolescentes y para este tema no tenemos nada adecuado. Hay sectores que no están presentes.”²⁰

Hemos visto las problemáticas que se enuncian en relación a la población objeto de este trabajo, veremos ahora las estructuras, las áreas y competencias con que se propone la intervención.

Oferta programática para la atención de adolescentes y jóvenes

Hemos visto en el apartado anterior, por un lado, cuáles son las problemáticas que atraviesan a adolescentes y jóvenes de La Matanza, y por otro lado, la estructura municipal para la atención de dicha población. Intentaremos ahora, describir la oferta según los rasgos que este municipio imprime a la intervención, sus alcances y sus límites.

Como ya se expresó, la intervención se piensa y se lleva adelante desde una perspectiva de derechos de los/as jóvenes. Volveremos sobre este punto, al describir la oferta programática. Para ello, nos detendremos en cinco programas que bajo la órbita municipal dirigen especialmente sus acciones a adolescentes y jóvenes, a continuación, se hace una síntesis de estos programas:

a. El Programa PROPICIAR (Programa Para la Integración Comunitaria de la Infancia y la Adolescencia en Riesgo)

Como mencionáramos en el apartado anterior, este programa no se enuncia discursivamente dirigido a jóvenes en conflicto con la ley, sino que se describe como un programa que trabaja con niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados que han atravesado episodios de transgresión a la ley. El corrimiento no pasa por el joven sino por la mirada externa, en este caso del Estado, que se propone abordar la temática.

Creado en abril de 2009, es decir en aquella primera etapa en que comenzó a consolidarse la mirada social de este nuevo paradigma de carácter más promocional, dada la necesidad de generar un dispositivo de abordaje para jóvenes no punibles (es decir, menores de 15 años) e inimputables (jóvenes de 16 y 17 años con delitos leves con penas inferiores a los dos años), a partir de la inexistencia de propuestas provinciales.

PROPICIAR trabaja con jóvenes que pueden ingresar por vía judicial o extrajudicial. El programa prioriza el trabajo con los chicos desde su propio entorno comunitario y trabaja en red con las diferentes organizaciones estatales y de la sociedad civil para conseguir garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los jóvenes.

Está presente en este programa la figura de los “operadores” socio-comunitarios, quienes buscan construir un vínculo con el/la joven y su familia.

20. Daniela Klapproth, Coordinadora General del Servicio Local.

Operativamente, cuenta con 5 duplas (conformadas por un técnico y un operador) distribuidos en los tres cordones o zonas de La Matanza. En 2019, llegó a contar con 340 casos. Durante una primera entrevista, que realiza siempre un trabajador social, se busca identificar las situaciones de base, sin juzgar, generando un clima y un vínculo de confianza. A partir de esta primera escucha, junto al operador, comienzan a delinear posibles articulaciones, acciones, alternativas; pues sobre todo se enfoca la tarea a partir de las capacidades y potencialidades de cada joven, y no tanto el hecho que lo llevó hasta allí.

En este primer encuentro también se oye a la familia, con quien resulta importante trabajar, generar acuerdos. Sin embargo, suele ocurrir que la familia constituya un límite, por lo que, en esos casos, se busca ampliar la red, en pos de buscar dónde apoyar la intervención. En ese plano resulta fundamental la tarea del operador.

Un aspecto central de este programa, dada la complejidad de los recorridos previos de estas y estos jóvenes, es la necesidad de construir un vínculo de confianza. Nuevamente, la figura del operador tiene mucho para aportar en este sentido, pues tiende a romper con el cliché del técnico detrás del escritorio, acercando esos dos universos con mucha mayor celeridad.

b. El Programa ANDAR (Adolescentes y Niños en el Deporte, el Arte y la Recreación).

Como mencionamos previamente, el programa Andar es anterior a la adhesión a la ley 13298; busca generar diferentes espacios de participación juvenil en instituciones barriales del Municipio donde talleristas y docentes brindan actividades recreativas, deportivas y culturales para jóvenes a partir de los 13 a 18 años.

De carácter más recreativo, el Programa ANDAR propone un trabajo integrado e interdisciplinario cuyo núcleo y punto de partida se encuentra en el desarrollo de talleres grupales, semanales y gratuitos, de diferentes actividades recreativas y artísticas, desarrolladas en Instituciones barriales del distrito insertas en los demás componentes del Sistema Integral. De este modo, nuevamente aparece la integralidad en la oferta programática: ningún programa se piensa aislado, sino que refuerza y alimenta a los otros, al tiempo que se nutre de ellos.

c. El Programa ASI (para la Prevención y Atención Inmediata del Abuso Sexual Infantil)

El Programa ASI interviene a partir de situaciones derivadas de otros actores institucionales o por demanda espontánea ante situaciones que involucran a una niña, un niño o adolescente en actividades sexuales.

Operativamente, los equipos especializados de este programa se suman en cada una de las tres sedes del Servicio Local. De esta manera, amplían y fortalecen el trabajo de atención de casos de dicho Servicio.

Hecho que también es novedoso: una mirada especializada, que permita a los equipos de los servicios locales no sólo dar entidad a la temática sino abordarlo desde un lugar de saber preparado para ello.

d. El Programa AHIJAR

Interviene cuando los jóvenes no pueden vivir con su familia de origen y el Servicio Local considera que la adopción es la mejor estrategia para garantizar su derecho de vivir en familia. Es por ello que brinda acompañamiento profesional y:

“Trabaja de 15 a 18 con pibes institucionalizados porque prácticamente no pueden conseguir familias adoptantes. Trabaja junto con las instituciones”.

e. El Programa ENVIÓN-PODÉS

Hemos dejado para el final de este recorrido este programa por su cobertura y por la identidad que ha adquirido.

De acuerdo a la información brindada en el Informe de gestión 2019, hace 10 años se creaba el Programa Municipal PODES. Este Programa netamente municipal de orientación y desarrollo educativo socio-comunitario se “inició con el fin de aumentar la inclusión educativa y el ejercicio de la ciudadanía de las/os jóvenes de la Matanza”²¹.

En cuanto a la lectura del contexto de su surgimiento, Antonio Colcigno Secretario de Gobierno en el momento de la implementación del Programa PODES señala: “El sistema no había previsto tamaña problemática, se declamaba por la prevención, pero las políticas provinciales y nacionales estaban todavía lejanas o escasas en materias de acciones de prevención, recién empezábamos a levantar la cabeza después de décadas de deterioro. El voluntarismo y el compromiso por parte de los trabajadores, en un contexto de escasos recursos, no alcanzaba para que las intervenciones acordadas llegaran a buen término”²².

Su primera intervención piloto estuvo a cargo de un coordinador y cuatro referentes profesionales que coordinaban equipos de 10 operadores territoriales que vivían en los barrios de intervención. Este programa pionero en su tipo, buscó sumar bajo su órbita actores que tradicionalmente no eran actores políticos. La población con la que se propuso trabajar eran aquellos jóvenes que:

“Hayan ido y salido de la escuela, o vienen cursando y tienen un nivel elevado de ausentismo. Tomamos el criterio que usaban las escuelas que es 20 faltas, dijimos todos los que tienen más de 20 inasistencias (...). Nosotros lo definimos así. Nos quedó definido por la edad de secundaria, no había ninguno menor de 12 o 13 años. Y después para arriba la población de más de 18 sabemos que es más esquivada a este tipos de políticas, el núcleo fuerte siempre está entre los 14 y 16[años], ahí encontramos el mayor número”²³.

En ese mismo 2009, el Programa ENVIÓN comenzó a implementarse en el municipio mediante un convenio de adhesión con el gobierno provincial, con el objetivo de promover la integración social plena de adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años que se encontraran en situación de vulnerabilidad, a través del fortalecimiento de sus vínculos, lazos sociales y promoción de sus derechos en forma integral.

La fusión de Envión y Podés fue el resultado del fortalecimiento que el Municipio pudo hacer de la política que ya venía desarrollando. La complementariedad de miradas ha dado en La Matanza una impronta propia a Envión. Este encuentro entre políticas se dio en tres etapas:

21. SIPP, Informe de Gestión 2019, Municipio de La Matanza.

22. Ob cit. Colcigno, Antonio. Pág. 82.

23. Giancarlo Quadrizzi Leccese, Coordinador de Programa Podés del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

- 1) de 2009 a 2012 donde se llevó adelante una prueba piloto, con Podés funcionando de manera separada.
- 2) de 2010 a 2014, una etapa de articulación, donde se extienden los equipos de Podés hacia las sedes de Envión. Los entrevistados la definen como una etapa muy crítica.
- 3) finalmente, una tercera etapa de 2014 en adelante con una fuerte integración, donde se conforma una sola unidad de coordinación y como se puede observar, la cobertura y escala da cuenta de esta etapa y su consolidación.

En el transcurso de estos 10 años se ha logrado conformar el área territorial del SIPPD integrada por lo que en la actualidad es ENVIÓN-PODÉS y ANDAR.

Grafico Nro. 3 Sedes del Enviñon Podes MLM (2019)



Con 18 equipos interdisciplinarios distribuidos en las 18 sedes territoriales, 398 jóvenes operadores en formación,

“Hoy estamos trabajando con 5 mil jóvenes, adolescentes y jóvenes, entre 12 y 21 años, eso en términos directos, pero lo que estamos diciendo es que con las actividades promocionales que hacemos incluso las descentralizadas, muchas que son abiertas no sólo para los 250

pibes que acompaña el equipo (...), hoy estamos llegando a una población alrededor de 10 mil jóvenes, cuando decimos 10 mil es el joven que hicimos el taller de ESI, en la escuela quien nos pidió, pero contamos al pibe que está participando del taller en esa escuela, tenemos un alcance de 10 mil jóvenes, y un núcleo duro de 5 mil²⁴.

Lo emblemático de Enviñ-Podés se debe a variables que se encuentran en una misma política. En primer lugar, presenta y propone una mirada integral sobre cada joven dado a partir del abordaje en torno a derechos, que ha sido un lineamiento perseguido desde las coordinaciones de Enviñ y de Podés. Por otro lado, ha logrado vincularse con escuelas secundarias (trabaja con 220 instituciones), lo que también marca un rasgo propio del Municipio. Al mismo tiempo, cruza la mirada y la acción con las familias y con organizaciones sociales. Es decir, esta política sintetiza la esencia de cada uno de los aspectos que venimos describiendo: en el modo de abordar a los/as jóvenes, en el modo de tejer redes, de sostener y alojar junto a otros la estrategia colectiva.

Todo ello, favorece una clara legitimidad de Enviñ-Podés en cada uno de los territorios donde se hace presente, permitiendo ser la vía de entrada al barrio. Así, frente a adversidades climáticas, o reclamos de distinta índole, la sede de Enviñ-Podés se torna el escenario natural donde canalizar la ayuda y organizar la demanda.

Además de las actividades cotidianas de cada Programa, otro aspecto distintivo del Sistema propuesto por el Municipio, lo componen eventos que buscan el intercambio entre los y las jóvenes, la participación, así como la visibilización tanto de este colectivo en el espacio público como de las políticas públicas que los incluyen.

Un ejemplo es la *Plaza por los Derechos de la Niñez* que se realiza anualmente con una instalación en la Plaza de San Justo abierta a la comunidad. Aquí se ofrecen actividades lúdicas y artísticas que cada sede Enviñ-Podés, como también otras áreas del SIPPD preparan, se exponen producciones de los distintos talleres de las sedes y además, como espacio dirigido a los equipos, se invitan a especialistas sobre la temática y se comparten sistematizaciones de experiencias de trabajo en el territorio.

Entre otras actividades significativas se encuentran campeonatos deportivos, el encuentro anual de mujeres "envioneras", festejos de fin de año para todos los jóvenes del sistema, colonias de verano, un ensamble artístico de murga, música, teatro y rap que participa todos los veranos en los cursos de carnaval organizados por el Municipio, como diversas salidas, campamentos, pequeños viajes que se realizan en articulación con otros actores. En palabras de una técnica del programa:

"Más allá de cada salida o actividad creo que participar en la sede es un espacio habilitante para conocer cosas que de otra manera no conocerían, pienso en pibes que conocieron la playa por primera vez en el marco de Jóvenes y Memoria²⁵, pibes que ni siquiera habían ido a San Justo, no habían salido de Catán, haciendo un curso de comunicación en la Universidad de La Matanza, participar de Enviñ significa acceder a espacios que de otra manera para los pibes es muy difícil."²⁶

24. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Enviñ del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

25. El programa Jóvenes y Memoria depende de la Comisión por la Memoria. Está dirigido a escuelas y organizaciones sociales, políticas y culturales de la Provincia de Buenos Aires y propone la elaboración 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/as jóvenes viajan a Chapadmalal a compartir, y debatir sobre los productos.

26. Lucía González, trabajadora social de la sede Enviñ-Podés Dorado.

En esta línea surge también el *Parlamento Juvenil de Ciudadanía*, como espacio de debate, intergeneracional y fundamentalmente entre pares donde se busca que los jóvenes se reconozcan como sujetos sociales y políticos y se organiza para incidir en las políticas públicas. Este espacio lo conforman habitualmente 100 jóvenes de 12 a 29 años de alguno de los componentes del SIPPD (sedes Enviación-Podés y organizaciones sociales). Funciona mensualmente rotando su locación, y en el 2019 se celebró, organizado por el Parlamento, el 1er Congreso Juvenil que reunió alrededor de 700 jóvenes.

De esta oferta programática, y de su génesis es posible observar cómo una estrategia de territorialidad y articulación con diversos actores se fortalece mediante la adhesión a la Ley. También cómo el Municipio hace una lectura del contexto y de la necesidad de acciones de promoción especialmente dirigidas a adolescentes que se articulan con otras, teniendo en cuenta también que las organizaciones comunitarias agrupadas en el Consejo dirigen sus acciones mayoritariamente a niños y niñas hasta la edad de escolaridad primaria.

Se despliega entonces un Servicio Local con líneas programáticas específicas además de la atención de casos como lo son Propiciar, AHIJAR y ASI, y un área territorial, que logra no sólo articular una propuesta municipal y otra provincial (Enviación y Podés), sino que sobre esta estructura inicial, abarcativa en todo el territorio como ilustra el mapa, monta líneas de trabajo innovadoras, como el Parlamento Juvenil de Ciudadanía, sobre los mismos recursos humanos en términos cuantitativos, pero cada vez más especializados y enmarcados en este enfoque.

Claves del modelo

Identificadas las políticas públicas y los lugares desde donde se abordan las distintas problemáticas sociales ligadas a jóvenes en La Matanza, nos proponemos ahora señalar las claves que hacen al modelo, entendiendo por tal a la articulación de enfoque con las estrategias y el abordaje regular que se hacen de los problemas y emergentes que supone una política municipal en progreso. Convergen aquí, por un lado, aquel enfoque ya descrito en relación a adolescentes y jóvenes, y por otro lado, los aspectos destacados que hemos ido señalando a lo largo del documento en cuanto enfoque, estructura y programas.

En esa combinatoria, se pone en juego la autoridad de aplicación pero también estrategias que garanticen las políticas en el mediano y largo plazo. En palabras de Colicigno:

*“Ese es nuestro desafío, que sea una política que no dependa de una persona, que esté todo tan claro que si me voy yo y viene otro diga “no puedo hacer más que esto”, porque está instalado en la gente y porque la normativa me define esto. Por eso digo, en términos de recomendaciones, institucionalizar, que haya instrumentos legales, decretos, normativas, ordenanzas y que la acción se haga en relación a eso, cosa que no siempre pasa”.*²⁷

Autoridad de aplicación y gestión

En el partido de La Matanza desde 1983 los intendentes electos pertenecen al Partido Justicialista, esto da una clave de continuidad y conducción consolidada en el tiempo. La extensión y complejidad del territorio combina figuras de gobierno fuertes con múltiples entramados de actores políticos organizados que permean e interactúan con terminaciones territoriales.

27. Antonio Colicigno, ex Jefe de Gabinete, ex Secretario de Desarrollo Social.

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social no escapa a la lógica de la centralidad en relación al modo de hacer gestión, siendo un organismo gubernamental de fuerte presencia en los territorios. Es posible afirmar que una clave del modelo es estar en el contexto de creación con una autoridad de aplicación fuerte, que se mantiene a través del tiempo. En este caso la apuesta de expansión y mantenimiento de las políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes es una muestra de ello.

Interacciones en torno a los programas

Tal como se viene describiendo en el presente informe, La Matanza es un municipio que cuenta con una larga trayectoria vinculada al trabajo con niños/as, adolescentes y jóvenes, pero también, y fundamentalmente, al trabajo en red. En este sentido, las organizaciones comunitarias cumplen un rol fundamental:

“La articulación en red representa una herramienta vital para las organizaciones sociales porque contribuye a potenciar su desarrollo al generar sinergias en el intercambio que, entre otras cuestiones, les permiten posicionarse como interlocutores frente al Estado y, de este modo, poder instalar sus demandas en la agenda pública”²⁸

La Matanza cuenta con diferentes espacios de encuentro e intercambio entre organizaciones, como es el ejemplo de la Coordinadora de Jardines Maternales, la Inter-Redes (redes de distintos municipios), que tienen como objetivo el intercambio de opiniones, saberes, necesidades, situaciones que atraviesan a las organizaciones y la posibilidad de canalizar esas necesidades a través de demandas al Estado, ya sea municipal, provincial o nacional.

Así, en el año 1994, se conforma la “Red de Instituciones por los derechos del niño y adolescente de La Matanza”, donde confluyen un conjunto de organizaciones para debatir, compartir, analizar la situación de los/as niños/as y adolescentes del Municipio. Esta Red será el antecedente para la conformación del Consejo Municipal del Niño y el Joven de La Matanza, creado en el año 2002, al que ya hemos hecho mención.

A lo largo de los años, el Consejo fue modificando sus estrategias, en un primer momento lo conformaron principalmente jardines maternales u organizaciones que trabajaban con primera infancia, pero con el pasar de los años, fueron sumando y ampliando la participación a espacios vinculados a adolescentes y jóvenes. Actualmente participan alrededor de 300 organizaciones y se reúnen mensualmente con un temario de trabajo.

El Consejo está dividido en 3 áreas de trabajo, que a su vez están divididas por territorio:

1. Organizaciones que trabajan con niñas y niños de 45 días a 5 años (Jardines maternales comunitarios)
2. Organizaciones que trabajan con niñas y niños de 6 a 12 años (Casas del Niño)
3. Organizaciones que trabajan con adolescentes y jóvenes 13 a 21 años (Centros Juveniles).

En el Consejo el rol del Municipio es de apoyo y acompañamiento,

28. Ierullo, Martín. y Maglioni, Carolina. “Cuidado y organizaciones comunitarias: reflexiones a partir de la experiencia de la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza”. Revista de Crítica Social, Argumentos. Núm. 17. Año 2015.

“Hay un equipo técnico que acompaña a las organizaciones. Hay respuesta desde el Municipio, a veces las respuestas no son las esperadas sino las posibles, pero siempre hay acompañamiento del municipio”²⁹

Cuando hablamos de conformación de espacios de intercambio, de interacción y debate entre organizaciones y Estado, no podemos dejar de mencionar la existencia de conflictos y tensiones. En las consultas que se pudieron hacer con organizaciones que trabajan con jóvenes se observa vínculos con distinta intensidad y niveles de dependencia con el apoyo del Municipio. La principal red que es la del ENVION-PODES se articula fuertemente entre sí, y aun con las diferencias se observa que en la heterogeneidad complementan sus recursos en torno a esta población.

La estrategia del Municipio en la interacción con el territorio y las organizaciones que lo componen es la de “estar presentes”. A través del Consejo Municipal, mediante los Servicios Locales, mediante las 18 Sedes del Enviñ-Podes (muchas de ellas ancladas en Organizaciones), las Mesas territoriales, la presencia del Municipio se hace visible.

Estrategias

Hemos ido ya, de algún modo, describiendo parte de las estrategias que se juegan en la intervención profesional y programática de La Matanza. Sin embargo, ahora queremos pensarlas globalmente, en conjunto, de alguna manera, de ordenar esas intuiciones que fuimos teniendo a lo largo de este trabajo.

En primer lugar, se explicita de manera constante en las entrevistas la intención, pero también la necesidad de ir a buscar a los jóvenes. Ese “salir a buscarlos”, de algún modo, generó esa confianza, ese acercamiento distinto entre el Estado y los jóvenes.

“Nadie iba a buscar jóvenes para trabajar en política pública”³⁰.

Sumado a ello, hace algunos años, Enviñ-Podés profundizó su descentralización territorial. Para ello, a las 10 sedes territoriales que tenía, sumó 8 sedes nuevas en espacios físicos con historia previa. Brindando talleres y actividades, donde ya se reunían jóvenes, acercando la política pública a instituciones barriales. Esto reforzó la credibilidad. Volvió a unir miradas, pero también sumar actores. Pareciera así que Matanza tiene una elasticidad en su modo de hacer política en el territorio que la diferencia de otros municipios.

Por otro lado, los/as jóvenes no son sujetos ajenos, externos, sino que son parte de los equipos. La mirada profesional, técnica, es importante, es valiosa, pero se hace hincapié en el valor del saber de la población de los barrios. Los equipos están armados por un 75% de participantes de territorio y un 25% de técnicos. Y eso, nuevamente, aparece una y otra vez en los relatos de nuestros entrevistados.

El común denominador de los programas es *la figura del operador*, que busca, como ya dijimos, romper con la mirada del técnico detrás del escritorio. El operador es el que puede articular con distintos sectores de la gestión, pues conociendo el territorio y siendo informado por los técnicos sobre las singularidades de algunas situaciones puede garantizar que esa parte más artesanal de la interven-

29. Graciela Vega, referente de Jardín Pinocho, parte del Consejo, 2020.

30. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Enviñ del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

ción se concrete. Es quien acompaña al turno en la salita, es el que “arrastra” (amorosamente) a un joven a la escuela, es quien sigue teniendo conocimiento de qué ocurre en el barrio cuando el equipo técnico se va, cuando la sede se cierra, cuando se apagan las luces.

Avancemos, entonces, con la caracterización de la intervención que propone La Matanza. En este sentido, las estrategias que identificamos son:

a. Transversalidad de las intervenciones

Un sistema integral precisa de componentes en diálogo que compartan formas de nombrar y de actuar. Según se pudo identificar en los programas, interactúa con otras áreas e instituciones. El abordaje de los problemas se resuelve en interacción con actores de los otros subsistemas: educación, salud y justicia (cuando el caso así lo requiere). Estas vinculaciones se construyen y alimentan en el tiempo y son regulares, aunque tienen expresiones heterogéneas, especialmente en lo que respecta al sistema educativo que es el que aparece con más restricciones en la vinculación con los programas.

Hemos podido observar al menos dos formas de articulación: uno formal (a través de mesas territoriales, consejos, etc.) y otro más informal (ligado a las personas, vinculado con la empatía y con los actores que juegan).

Si un equipo está especializado en trabajar “consumo”, y empieza a trabajar con todos los pibes en lógica consumo, fume pucho o fume paco, o si está preparado para trabajar salud reproductiva o género, entonces digo, las especializaciones son complicadas, hay que interseccionarlas, y después yo creo donde se salva, donde se resuelve esto, con el enfoque de derecho (esto es interesante conceptualmente) nosotros empezamos a trabajar con ejes, eje educativo, eje deporte, eje salud, comunicación, cultura y nos hacía ruido y ruido, porque no se nos juntaban los ejes, decíamos ¿Cómo hacemos para trabajar la integralidad? Si esto lo estamos trabajando con educativo, esto con salud, entonces había educación sexual integral por ejemplo, ESI que venía del Sistema Educativo pero el Sistema de Salud lo concebía como propio entonces nos costaba un Perú juntarnos, el eje educativo y el de salud, hasta que nos dimos cuenta que la palabra que estábamos usando era mala, el concepto de eje. Vos tenés una carreta, un círculo donde se juntan los ejes pero no se llegan a tocar y después están separados los ejes, y esto va en contra de la integralidad de los derechos. Entonces dijimos: “no!, tenemos que trabajar en derechos y son todos juntos y al mismo tiempo”. Ninguno es más importante que otro³¹.

El joven, a lo largo de todos los relatos, es el mismo. Puede ser mirado por diferentes áreas, pero una secretaria de salud se sienta con un coordinador de Envió para conversar en torno a ese joven. Se hace hincapié en no “derivar”, no se hace derivación, pues se entiende que la derivación cosifica. Por ello, se trabaja en conjunto. Se entiende la *corresponsabilidad* en el abordaje de las niñas, los niños y adolescentes. En este sentido, la mirada que propone La Matanza en relación a los derechos resulta de central importancia.

31. Giancarlo Quadrizzi Leccese, Coordinador de Programa Podés del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos.

b. Territorialidad del abordaje

No sólo los equipos técnicos tienen fuerte presencia territorial, sino que el territorio se narra como puente, como nexo entre el Estado y los jóvenes. Para ello, se enfatiza la necesidad de realizar

“Articulaciones estratégicas con las delegaciones municipales, las coordinaciones de las delegaciones de Desarrollo Social, referentes políticos de los territorios, manzanas, efectores de salud, educación, género y las organizaciones comunitarias”³².

Parte de esta línea de trabajo son las veinte Mesas Territoriales de Desarrollo Social, impulsadas inicialmente por el área de niñez, se consolidaron a partir del 2018, como espacios de trabajo donde participan áreas municipales, vecinos, instituciones educativas, sanitarias y sociales de la zona, referentes barriales y organizaciones comunitarias. En todas participa una sede de Enviñon-Podés sumado a algún referente de otro componente del sistema, es donde se materializan estos vínculos que dan lugar a abordajes conjuntos tanto de situaciones singulares como de acciones comunitarias: jornadas que se realizan en distintos barrios donde los actores de la mesa llevan tanto actividades recreativas como desde el Municipio se acercan distintos servicios. Aquí los jóvenes son tanto receptores como quienes impulsan estas actividades.

c. Relaciones de proximidad

Se vincula con los puntos anteriores y se materializa tanto en las sedes, como en la figura de los operadores de programa y talleristas. Algunos de ellos egresados del programa y cuando es posible tienen la misma extracción territorial. Comparten recorridos previos, música, forma de vestir, un lenguaje y una cultura joven que motoriza y acelera parte de ese vínculo: no es lo mismo que una persona ajena al barrio marque una propuesta a un joven a que lo haga un par. Para ello, obviamente resulta clave la formación, el brindar herramientas a ese acompañamiento. Pero sin dudas, la proximidad etaria, la proximidad territorial, la proximidad también en la historia de vida, habilita la palabra de otro modo.

El operador es siempre un joven con algo más de recorrido pero también con formación. Y en ese sentido, La Matanza, nuevamente, tiene un sesgo propio: la formación de jóvenes líderes. Volverse “operadores” se traduce en una vuelta, un giro, que ubica a los/as jóvenes en otro lugar:

Muchos de los pibes que van transitando en el Enviñon o Podés al cumplir los 21 después terminan siendo operadores. Terminan dando la vuelta³³.

d. Principio de confianza

Identificar a los jóvenes como sujetos de derechos se potencia en la convicción de que los/as adolescentes pueden ser protagonistas y apropiarse los espacios en los que son convocados.

La confianza es el primer objetivo en cualquier encuentro con jóvenes. Cualquiera sea el programa desde el que se aborde, prima la necesidad de generar un primer vínculo de confianza. Sin prejuicios, atendiendo a la vulnerabilidad, a la fragilidad del lazo, pero con el acento puesto en alojar.

32. SIPPD, Informe de Gestión 2019, Municipio de La Matanza.

33. Gabriela San Sebastián, Coordinadora del Programa Enviñon del Sistema Integral de Protección y Promoción de Derechos. Municipio de La Matanza, 2019.

Hay confianza también en las organizaciones que se encuentran en el territorio, por ello son parte de los dispositivos.

Hay confianza en qué tienen los jóvenes para decir, y se organiza un encuadre a través del Parlamento Juvenil para que ello ocurra. En ese caso se observa el reconocimiento del joven como sujeto político, capaz de pensar las políticas que los rigen y condiciona a la sociedad a la que pertenecen.

Y también hay confianza en que todas estas estrategias tienden, finalmente a permitir la visibilización, sensibilización y producción de conocimiento en problemáticas de niñez, adolescencia y juventud³⁴.

Notas finales

El modelo de las políticas de atención a adolescentes y jóvenes del Municipio de La Matanza tiene una impronta promocional que opera identificando esta población del sistema desde una visión macro, integrando a los/as adolescentes y jóvenes de modo expansivo a programas que posibilitan experiencias grupales y asociativas que atienden diferentes necesidades propias de la edad evolutiva. Los recursos que se asignan de modo específico crecen bajo el sello identitario del Municipio que financia aquello que ni la Nación o la Provincia brindan para este segmento de la población.

Reconstruir la mirada estatal que el MLM tiene en relación al abordaje de la población objeto de nuestra investigación, ha resultado una tarea sumamente compleja, debido en principio al enorme tamaño del mismo. Sin embargo, el mayor desafío ha sido la selección de informantes clave, aquellas personas a entrevistar debían garantizar el cruce entre dos universos: el de la gestión y el del trabajo en territorio. Emergió allí un primer punto de encuentro: aquello que enuncian quienes toman decisiones, aquello que se planifica y, sobre todo, aquella mirada que propone un fuerte sello estatal a la intervención efectivamente aparece en el territorio, la intervención profesional da cuenta de ello. La integralidad, el paradigma de derechos, la territorialidad, aparecen de manera constante en cada andamiaje institucional.

La Matanza presenta un esquema de gobierno que articula actores y recursos en cada uno de sus 3 cordones, en cada una de sus localidades, imprimiendo a cada una de sus políticas una función dentro del andamiaje estatal. Todo en La Matanza está dispuesto para que ello ocurra: un coordinador de Enviación-Podés se sienta a hablar con un secretario de salud para cruzar miradas sobre la intervención con jóvenes; los centros de salud reciben a los trabajadores de cada sede para facilitar turnos; las sedes se descentralizan ganando espacio en instituciones barriales que ya vienen trabajando, y allí no hay recelo sino complementariedad en el trabajo.

Como se observó en el inicio, el Gobierno Municipal de La Matanza cuenta con muy pocos recursos materiales en relación a las problemáticas y la densidad poblacional que tiene. En tal sentido las estrategias que fuimos describiendo pueden resultar de la necesidad de optimizar el resultado de sus políticas.

34. SIPP, Informe de Gestión 2019, Municipio de La Matanza.

Bibliografía

Asociación Civil Punto de Unión, Contraparte de la Municipalidad de La Matanza: Subsecretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas. "Las Condiciones de Vida en La Matanza 2018."

Colicigno, Antonio "Entre el malestar social, el desánimo y los sueños: una mirada de la gestión pública desde el territorio: 1990 - 2018" Buenos Aires, 2019, Espacio Editorial.

Fusca, Nicolás. "Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes". Municipalidad de La Matanza, Secretaría de Desarrollo Social.

Ierullo, Martín. y Maglioni, Carolina. "Cuidado y organizaciones comunitarias: reflexiones a partir de la experiencia de la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza". Revista de Crítica Social, Argumentos. Núm. 17. Año 2015.

Saraví, Gonzalo. Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. Perfiles latinoamericanos. 2006.

SIPPD - Municipio de La Matanza, Informe de Gestión 2019.