

Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares

Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires

INFORME 2019



Obra digital "Los Pibes"

con el apoyo de:

unicef 
para cada niño

 **CEC.Sociales**
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Acuerdo de Cooperación: UNICEF Argentina - Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales)

PORTADA

Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Informe 2019

Coordinadora : Clemente, Adriana

Investigadores: Bruno, Luz; Klein, Maia; Lombardía,
María Laura; Maglioni, Carolina; Miñán, Liliana;
Paladino, Verónica; Rojo, Gimena.

Auxiliares: Bertolotto, Melina y Villar, Florencia.

Agosto 2020

Ilustración de tapa: "Los pibes".
Marcela Motta - Obra digital

Diseño Gráfico: Leonardo Tambussi
e-mail: leotambu@gmail.com

Edición: CEC.Sociales - FCSs/UBA, 2020.

Acuerdo de Cooperación : UNICEF Argentina - Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales)

con el apoyo de:
unicef 
para cada niño

 **CEC.Sociales**
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Adriana Clemente: Lic. en Trabajo Social (UBA), Especialista en Políticas Sociales (FSOC/UBA). Profesora Titular de la Carrera de Trabajo Social (FSOC/UBA). Profesora de postgrado de FSOC, UNTREF Y FADU/UBA. Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FSOC/UBA). Investigadora en IEALC.

Carolina Maglioni: Profesora y Lic. en Sociología (FSOC/UBA). Magister en Intervención Social (FSOC/UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Docente en la Carrera de Trabajo social en UBA, UNPAZ Y CUSAM. Investigadora en CEC.Sociales e IEALC (FSOC/UBA).

Florencia Villar: Estudiante avanzada de Sociología (FSOC/UBA). Directora Provincial en el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (PBA, 2020).

Gimena Rojo: Profesora y Lic. en Sociología (FSOC/UBA) y Maestranda en Intervención Social con beca UBACyT. Es docente en una Cátedra de Metodología de la Investigación en la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Investigadora del CEC. Sociales y el IEALC (FSOC/UBA).

Liliana Miñan: Lic. en Trabajo Social (UCV/Venezuela). Especialista en Planificación del Desarrollo/Políticas Sociales (CENDES/UCV) y Negocios Internacionales. Diplomada en Gerencia de Proyectos y Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación. Consultora e investigadora en gestión pública, proyectos sociales y CTi.

Maia Klein: Lic. En Trabajo Social (UBA). Maestranda "Intervención Social" (UBA). Docente en la carrera de Trabajo Social en UBA, UNM y UNLP. Desarrollo profesional en gestión y planificación de políticas de inclusión juvenil, formación y supervisión de equipos técnicos.

María Laura Lombardía: Profesora y Licenciada en Sociología (FSOC-UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO), Investigadora del CEC. Sociales (FSOC-UBA).

María Luz Bruno: Lic. en Trabajo Social (UBA), Magister en Problemáticas Sociales Infante-Juveniles (Fac. Derecho/UBA), Profesora titular de la Carrera de Trabajo Social (FSOC/UBA), Directora de Proyecto de Investigación UBACYT (UBA), Perito del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (San Martín/PBA).

María Verónica Paladino: Lic. en Trabajo Social (UBA). Integrante del equipo técnico del Programa de Capacitación para Organizaciones Sociales y Comunitarias de la FSOC/UBA y del Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FSOC/UBA).

Melina Bertolotto: Lic. en Trabajo Social (UBA). Docente de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno. Equipo técnico en Sede Enviñon-Podés El Colmenar. SIPP. La Matanza.

ÍNDICE

	Prólogo UNICEF	07
	Prólogo	09
	Presentación	11
Capítulo I	Caracterización de la juventud en el conurbano bonaerense	13
Capítulo II	Inversión social en programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires	29
Capítulo III	Programas e iniciativas locales en municipios de la Provincia de Buenos Aires	67
Capítulo IV	Los jóvenes como sujetos de la política social municipal. San Martín y La Matanza como casos testigo	143
	Políticas municipales para la atención de adolescentes y jóvenes. El caso del Municipio General San Martín (PBA)	
	Políticas municipales para la atención de adolescentes y jóvenes. El caso del Municipio de La Matanza (PBA)	

Capítulo V	Claves para el diseño de políticas municipales destinadas a adolescentes y jóvenes	199
	Conclusiones	209
Apéndice	Banco de Iniciativas Municipales	219

Prólogo UNICEF

Nos complace apoyar la realización de este estudio que presenta información que consideramos muy valiosa para analizar las políticas públicas dirigidas a las y los adolescentes que integran los sectores populares en el conurbano bonaerense.

En Argentina, hay más de 5 millones de adolescentes que, en muchos casos, enfrentan brechas y restricciones para el acceso efectivo a sus derechos, dependiendo del lugar donde nacen, el clima educativo del hogar y las condiciones sociolaborales de su entorno familiar.

UNICEF junto a muchos otros actores viene señalando la importancia de generar mayores oportunidades y mejores condiciones de vida para los chicos y chicas que transitan su segunda década. Esta es una importante etapa de la vida en la que deben recibir apoyo para desarrollar todas sus potencialidades, estimular su capacidad creativa y fomentar el desarrollo de la personalidad y el inicio de la construcción de un proyecto de vida autónomo. Para el logro de estas condiciones, el Estado en sus distintos niveles debe fortalecer sus sistemas educativos, de salud, de protección social y e invertir en diversos programas y servicios que puedan atender sus necesidades y promover su desarrollo, coordinados en el marco del sistema integral de promoción y protección de derechos.

Sin embargo, las políticas públicas muestran dificultades para llegar con eficacia a este grupo y garantizar condiciones de vida dignas desde una perspectiva de derechos, género y equidad. Las más recientes estadísticas muestran una intolerable cantidad de chicos y chicas viviendo en situación de pobreza e indigencia, alcanzando a 6 de cada 10 adolescentes. Pero existe además una vacancia en la generación de políticas específicas dirigidas a los y las adolescentes para que accedan universalmente a servicios culturales, infraestructura deportiva, oportunidades de formación laboral, servicios de consejería en salud sexual y reproductiva, así como a muchas otras prestaciones que deben asegurar el acceso equitativo a sus derechos especialmente en contextos de desigualdad y exclusión.

A través de la indagación detallada de variables demográficas y presupuestarias, de información sobre el diseño de programas provinciales y municipales, así como del análisis de casos de estudio localizados en dos importantes municipios del Gran Buenos Aires (San Martín y La Matanza), este informe da cuenta de las políticas destinadas a adolescentes y jóvenes en los 17 distritos del conurbano estudiados.

A través de este trabajo pueden apreciarse esfuerzos locales de los gobiernos municipales para darle un espacio a los y las adolescentes en la agenda pública, pero también limitaciones en los temas abordados por los programas, así como problemas de coordinación con las políticas nacionales y provinciales, a que limitan la eficacia de esas intervenciones. La orientación de las mismas suele estar marcada por la noción de *prevención de riesgos*, antes que la de *promoción de derechos y desarrollo de capacidades*. El análisis de datos presentado por el estudio muestra como, en muchos casos, la asignación insuficiente de recursos dificulta la institucionalización de programas que se han desarrollado para promover derechos de adolescentes.

Como plantea el Comité de Derechos del Niño en su Observación General Nro. 20, "la inacción y la falta de resultados tienen un costo elevado: las bases establecidas durante la adolescencia en términos de seguridad emocional, salud, sexualidad, educación, aptitudes, resiliencia y comprensión de los derechos tienen profundas consecuencias, no solo para el desarrollo óptimo de la persona, sino también para el desarrollo social y económico presente y futuro."

Esperamos que el estudio "*Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la provincia de Buenos Aires*" pueda ser un aporte importante para dar cuenta de la construcción de estatalidad en el terreno de la promoción y protección de derechos en adolescentes y jóvenes del conurbano bonaerense. Su protagonismo como agentes de cambio y progreso requiere de mayores esfuerzos para lograr que crezcan y se desarrollen en contextos de mayor equidad y protección.

Luisa Brumana
Representante UNICEF Argentina

Prólogo

Empecemos diciendo que no es la primera vez que soy invitado a comentar una investigación del Centro de Estudios Ciudad que dirige con tanto compromiso y dedicación Adriana Clemente. En este caso además con un tema que conozco en demasía, desde el lugar de la “trinchera” local, desde el territorio que debió enfrentar un cambio de paradigma, qué más allá de la necesidad de poner en el centro de la escena a los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho, experimento desconcierto, falta de preparación, muchas veces angustia, frente a los obstáculos de la nueva Ley y su implementación.

Dejar atrás la ley del Patronato y encarar un enfoque centrado en el sujeto niño, niña, adolescente, aunque hoy deberíamos decir niño- adolescente, fue y es un desafío permanente. Esta investigación aborda programas, intervenciones, recursos asignados, tipos de abordaje, con base en un relevamiento de 17 municipios del conurbano bonaerense, allí donde la pobreza, la indigencia, el hacinamiento, la expulsión del sistema educativo, afecta de manera mucho más significativa a estos grupos etarios. Allí donde las desigualdades de género se profundizan, se hacen más visibles, el informe da cuenta inicialmente de esos datos, que sin duda nos duelen.

Esta investigación va en auxilio, desde su conceptualización y sistematización, de aquellas cuestiones que hace bastante tiempo los ámbitos locales, que tienen a su cargo el Sistema de Protección y Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tratan de expresar. ¿Cómo hacer frente a crecientes problemáticas de conflictividad vincular, violencia/ maltrato físico y/o síquico por parte de adultos o pares, como abordar la salud mental, las adicciones y el consumo problemático, que todos coinciden se han acrecentado?

El informe da cuenta de la baja en la asignación presupuestaria para políticas destinadas a este sector, de la predominancia de políticas de protección por sobre las de promoción de derecho, cada vez más corridas por las cuestiones alimentarias en un contexto de complejidad social, con el crecimiento de la pobreza, la indigencia, la informalidad, la desocupación hacia fines del 2019 y que sin duda la pandemia actual profundizó.

La lectura de estas páginas debiera ser un aporte sustancial para lograr instalar en la agenda política la importancia de asignaciones presupuestarias crecientes hacia estos sectores para no “llegar tarde”, expresión que me parece refleja con mucha claridad lo que realmente pasa. Yo me permito decirlo de una manera más dura, que espero no sea observada como sensacionalista, pero si no hacemos algo solemos profundizar la estigmatización de los pibes pobres, y la inseguridad, el gatillo fácil, muchas veces nos ganan la batalla. Sin duda una sociedad más igualitaria es mucho más segura y las niñeces y adolescencias tienen que tener la oportunidad de construir proyectos de vida digna, para lo cual no podemos seguir “llegando tarde”.

No voy a decir nada nuevo si planteo que la puesta en marcha de una ley es solamente el inicio de un proceso, más en este tipo de reformas sustanciales desde su concepción. Cambiar el

paradigma de intervención lleva tiempo, la institucionalización de las prácticas, pensar en un sistema que tienda a transformarse en homogéneo, más allá de las particularidades de cada Municipio. ¿Cómo garantizar la capacitación permanente, cómo lograr que no haya cambios continuos en los profesionales que conforman los sistemas si sus contrataciones son inestables y dispares?

El informe muestra una gran creatividad y compromiso por muchas de las instancias locales, algunos ejemplos que marcaron un rumbo en el “llegar antes”, caso del Programa Envión a nivel provincial y muchas iniciativas que el trabajo identifica a partir de la iniciativa de los municipios que se pusieron al hombro esta política. Es hora de levantar la voz, de buscar una política pública que, sin dejar de atender a los que se caen, ponga el acento en los que todavía están en los bordes. Es hora de pensar en políticas de promoción de derechos, es hora, volviendo al espíritu de este informe, de “no llegar tarde”.

Mg Antonio Colicigno
Buenos Aires, noviembre 2020

Presentación

El presente estudio se enmarca en el Acuerdo de Cooperación realizado entre UNICEF - Argentina y el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con el objetivo de contribuir a la generación de conocimiento respecto de buenas prácticas locales de gestión vinculadas a la promoción de derechos y la atención integral de los adolescentes y jóvenes de sectores populares, identificando vacíos y/o brechas de desprotección en la intervención social de esta población. Para lograr este objetivo se definieron varias líneas de indagación y sus respectivos productos:

- › Componer el estado de la cuestión en materia de políticas locales de promoción de derechos dirigidas a jóvenes y adolescentes de sectores populares del conurbano.
- › Indagar en base a casos testigo locales sobre el armado, diseño y dinámica que adquieren las políticas que tienen como destinatarios a adolescentes y jóvenes en el marco de la Ley provincial N° 13.298.
- › Componer el gasto ejecutado en programas sociales provinciales (Buenos Aires) destinado a adolescentes y jóvenes a fin de estimar la perspectiva con que el Estado aborda a esta población en los últimos años.

Para desarrollar estos ejes, el estudio se basó en una combinación de análisis cuantitativos y cualitativos, analizando fuentes estadísticas y presupuestarias disponibles y realizando encuestas y entrevistas a actores claves de los municipios seleccionados. Se produjo un relevamiento de las Secretarías de Desarrollo Social de 17 Municipios del conurbano y en dos casos emblemáticos como son el Municipio de General San Martín y de La Matanza se realizaron estudios de caso con el objetivo de identificar claves para el diseño de futuras políticas para esta población. Del mismo modo se hizo el análisis del gasto producido en la PBA en el periodo 2010, 2015, 2017 y 2018.

Como producto de lo trabajado, el estudio arroja resultados adicionales a los previstos, tanto conceptuales como de orden metodológico, inéditos y útiles para trabajos de la misma índole. El estudio se inició formalmente en septiembre de 2019 en pleno proceso electoral, el trabajo de campo se extendió hasta febrero de 2020 y sus resultados se presentan avanzado el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio por la epidemia de COVID-19. En tal sentido, esperamos que sea un insumo para lo que se ha venido en llamar las políticas del día después.

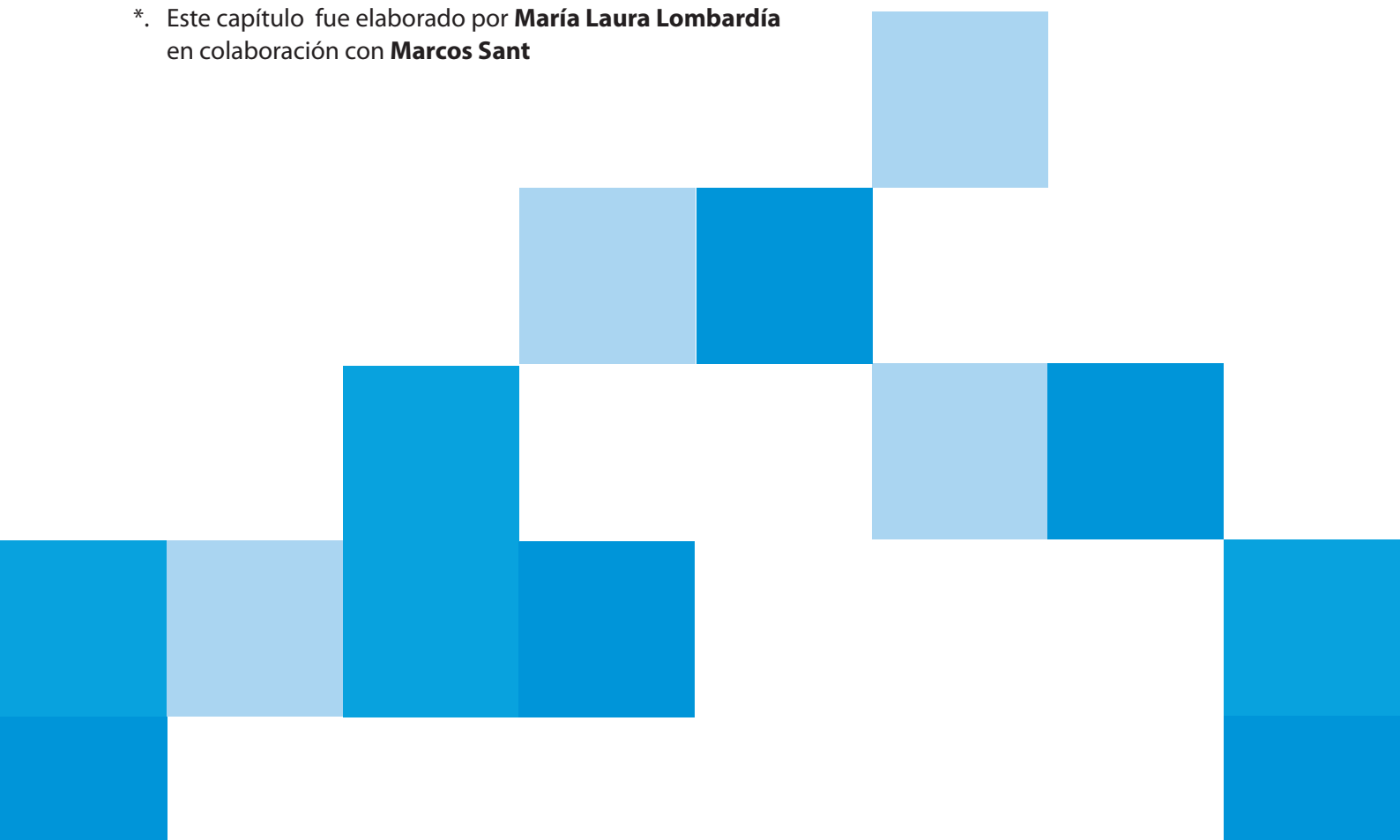
Agradecemos a UNICEF por el apoyo y la confianza en el CEC para realizar un estudio de esta envergadura, con cuyos resultados nos sentimos seriamente comprometidos.

Equipo de proyecto
agosto 2020

CAPÍTULO I

Caracterización de la juventud en el conurbano bonaerense*

*. Este capítulo fue elaborado por **María Laura Lombardía** en colaboración con **Marcos Sant**



Introducción

En este apartado se describen las principales características demográficas y socioeconómicas de los y las adolescentes y jóvenes de la Provincia de Buenos Aires para el año 2018.¹ Con este objetivo se presentan y analizan indicadores como la participación de los jóvenes en la población total, su composición por grupo etario y género, las características de sus hogares y su inserción laboral y educativa.

Principales hallazgos

- ▶ En el conurbano bonaerense habitan cerca de 2 millones de jóvenes entre 15 y 24 años que representan un abanico de realidades heterogéneas. Junto con la niñez, los y las jóvenes son uno de los segmentos poblacionales más afectados por situaciones de pobreza: aproximadamente la mitad pertenece al 40% de las familias de menores ingresos.
- ▶ En los hogares donde habitan los y las jóvenes de sectores populares, el desempleo en jefes/as de hogar más que triplica al de los hogares de ingresos más altos y la informalidad laboral afecta a cerca de la mitad de los jefes/as de hogar.
- ▶ Además, cerca de uno de cada diez jóvenes está a cargo de sus hogares, de los cuales la mayoría (dos terceras partes) tienen hijos y/o hijas a cargo y donde el 10% de dichos sostenes de familia están desocupados y el 18% inactivos/as.
- ▶ En el caso de los jóvenes pertenecientes a los hogares menos favorecidos se observa que seis de cada diez no poseen otro tipo de cobertura de salud que la provisión pública.
- ▶ En cuanto a la situación educativa, los datos reflejan que cerca de cuatro de cada diez jóvenes entre 15 y 24 años no estudia, de los cuales poco menos de la mitad no finalizó los estudios secundarios, lo que representa cerca de 367 mil jóvenes en esta situación. Entre quienes no estudian, la mitad se dedica a trabajar, poco menos de una cuarta parte se encuentra desocupada y el resto no trabaja ni busca un empleo remunerado.

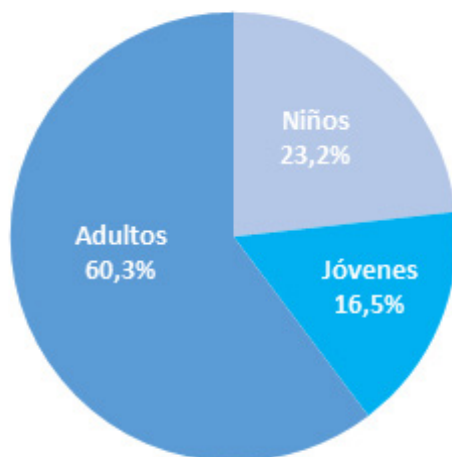
1. Se toma este periodo con el objetivo de que exista una correspondencia entre el análisis del gasto público ejecutado por la Provincia de Buenos Aires (cuya última información disponible remite a 2018) y el análisis de las características socio-demográficas de la juventud del conurbano bonaerense.

- ▶ A grandes rasgos, pueden distinguirse dos grupos de alta vulnerabilidad dentro del amplio espectro de situaciones que caracterizan a la juventud. Por un lado, los jóvenes entre 15 y 18 años que no están asistiendo a un establecimiento educativo (cerca de 40 mil adolescentes) que en su gran mayoría se encuentran inactivos/as. Por otro lado, los jóvenes mayores de 18 años que abandonaron sus estudios sin haber finalizado la secundaria (cerca de 330 mil), en su mayoría trabajan, pero en empleos precarios. En este segmento, además, dos de cada diez están desocupados/as y cerca de un tercio se encuentra inactivo/a.
- ▶ Un dato a tener en cuenta es que entre los y las jóvenes de sectores populares la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja prácticamente duplica a la de los sectores de ingresos más elevados. Si se analiza el universo de los mal llamados “ni-ni” (ni estudian ni trabajan) se verifica que en gran parte se trata de mujeres de los quintiles de menores ingresos, que en su mayoría no finalizaron los estudios secundarios y que, lejos de estar “inactivas”, se dedican a tareas domésticas en sus hogares y de cuidado de sus familiares.
- ▶ Finalmente, un punto a considerar es el de la situación de los y las jóvenes en el mercado laboral donde los datos muestran una clara posición relativa desventajosa para este grupo etario: triplican la desocupación en relación a los adultos/as y la informalidad es un 50% más alta, proporciones que se intensifican entre los y las jóvenes de menores ingresos.

Características socio-demográficas

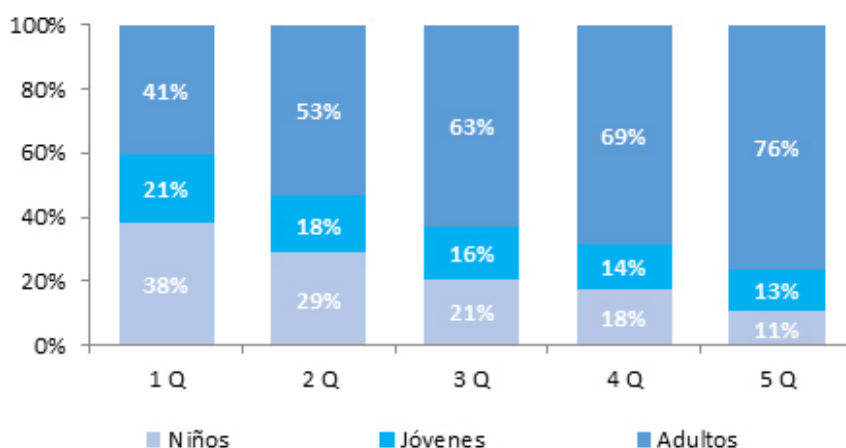
De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el segundo trimestre de 2018 la cantidad total de jóvenes entre 15 y 24 años en los principales aglomerados de la Provincia de Buenos Aires (GBA) asciende a cerca de 2 millones. Estos jóvenes representan 16,5% del total de personas que habita en el GBA y prevalecen levemente las mujeres (52% del total de jóvenes).

Gráfico 1. Población total por grupo etario. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires 2018.



Como se observa en el Gráfico 2, la proporción de jóvenes es mayor en las familias de los quintiles de ingresos más bajos, incidencia que disminuye al avanzar a los quintiles de mayores ingresos. De esta forma, en el 20% más pobre de la población (quintil 1), la proporción de jóvenes entre 15 y 24 años es del 21%, mientras que en el 20% de mayores ingresos (quintil 5) desciende al 13%.

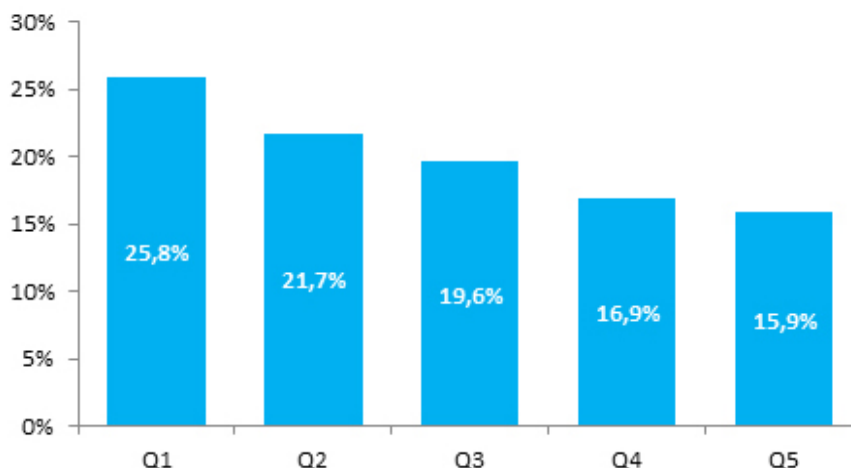
Gráfico 2. Población total por grupo etario según quintiles del ingreso per cápita familiar (IPCF). 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

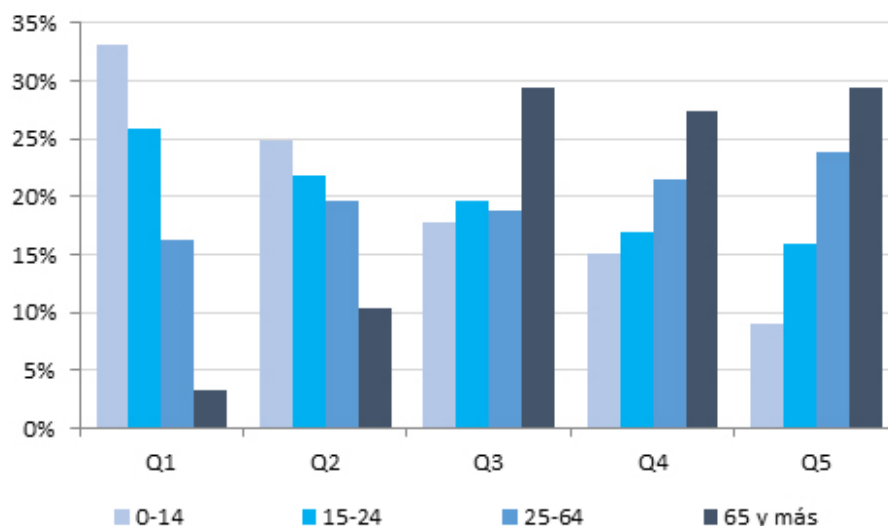
La juventud es uno de los segmentos poblacionales más afectados por la pobreza, junto con la niñez. Como se observa en el Gráfico 3, aproximadamente la mitad de los y las jóvenes del GBA pertenecen al 40% de las familias de menores ingresos. En el caso de los niños y niñas hasta 14 años inclusive, esta proporción asciende al 58%. Por el contrario, la población entre 25 y 65 años tiene una distribución más homogénea entre quintiles y sólo el 13,7% de los adultos y adultas mayores se concentran en los quintiles de más bajos ingresos. (Gráfico 4)

Gráfico 3. Distribución de jóvenes por quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Gráfico 4. Distribución de la población total por grupo etario según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Características de los hogares de los/as jóvenes del GBA

A continuación, se describirán algunas características de los hogares en los que habitan los/as jóvenes del Conurbano Bonaerense.

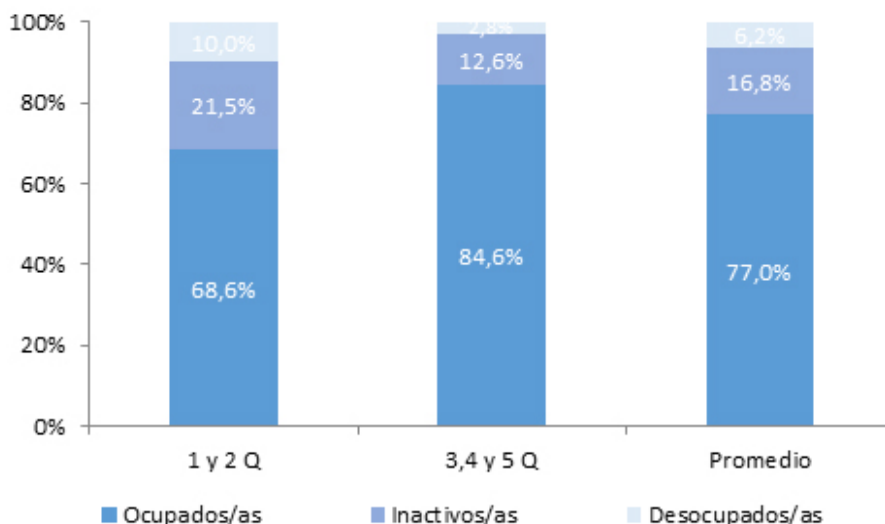
Teniendo en cuenta las características de quién declara ser jefe/a del hogar, se observa que el 77% de la población joven vive en hogares donde el jefe/a trabaja, 16,8% es inactivo/a y en un 6,2% de los hogares se encuentra desocupado/a. De los jefes/as que declaran estar inactivos/as, 63,3% son jubilados/as y/o pensionados/as, 30,4% amas de casa y 6,3% se dedican a otras actividades. En cuanto a la calidad del empleo entre los jefes/as que trabajan, se observa que más de una tercera parte lo hace en un trabajo no registrado en la seguridad social.

Ahora bien, es preciso señalar que entre los/as jóvenes un 8,4% declaran estar a cargo de sus hogares. Al interior de este grupo, el 84% conforman una familia biparental mientras que el 16% se trata de hogares mono parentales. De estos hogares, dos terceras partes tienen hijos/as a cargo (un hijo/a en promedio) y el 29% tiene jefatura femenina.

En cuanto a las características ocupacionales de los jefes/as en estos hogares se destaca que el 72% de los mismos están ocupados/as, 10% desocupados/as y 18% inactivos/as.

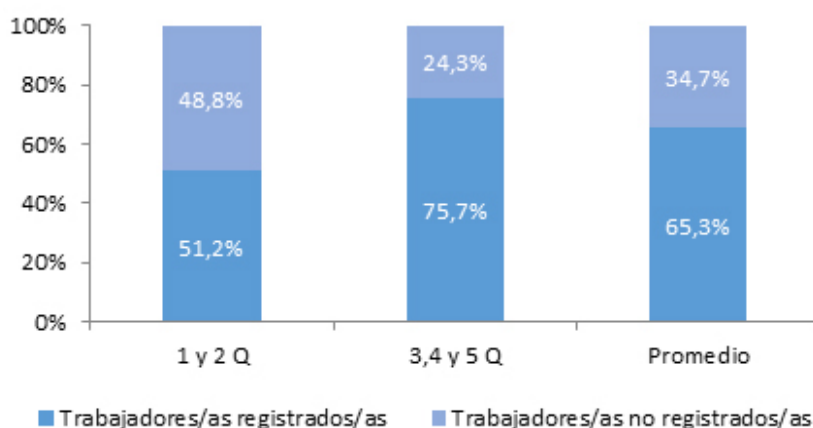
Al analizar la información según los ingresos de las familias, se observan situaciones muy disímiles dentro de la población total de jóvenes. En el caso de aquellos que habitan en los hogares de más bajos ingresos, la situación de desempleo en jefes/as de hogar es 3,5 veces más alta que en los hogares de ingresos más altos. Adicionalmente, los jóvenes de sectores populares viven en hogares donde la informalidad laboral afecta a cerca de la mitad de los jefes/as de hogar, mientras que en los hogares de los quintiles más altos la no registración laboral afecta a una cuarta parte de los/as sostenes del hogar.

Gráfico 5. Condición de actividad de los jefes/as de hogar en los que habitan los/as jóvenes según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

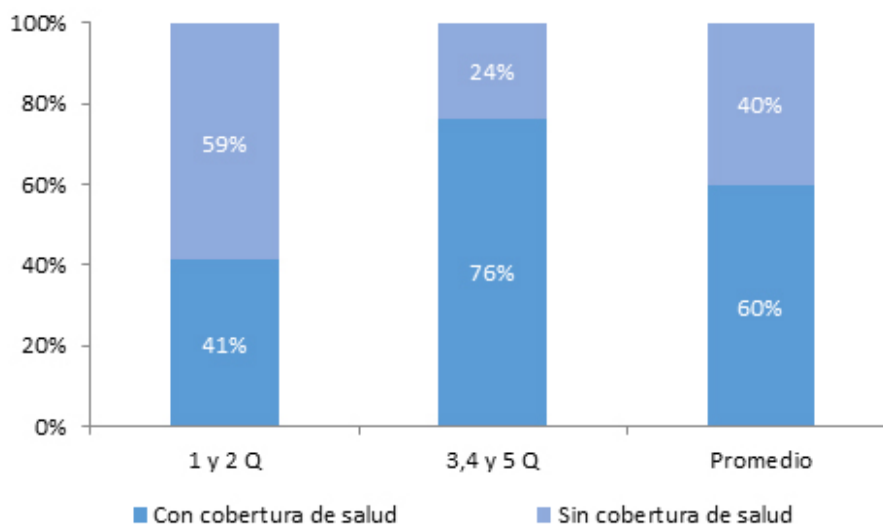
Gráfico 6. Informalidad laboral de los jefes/as de hogar en los que habitan los/as jóvenes según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Al consultarles a los/as jóvenes si tienen algún tipo de cobertura médica por la que pagan o le descuentan, se observa que en promedio el 40% no la tiene, mientras que el 60% restante tiene obra social, prepaga o algún tipo de plan o seguro público. En el caso de los jóvenes pertenecientes a los hogares menos favorecidos se observa que el 59% no posee cobertura de salud, esto se reduce a la mitad en los jóvenes en hogares de mayores ingresos.

Gráfico 7. Jóvenes sin cobertura de salud según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.

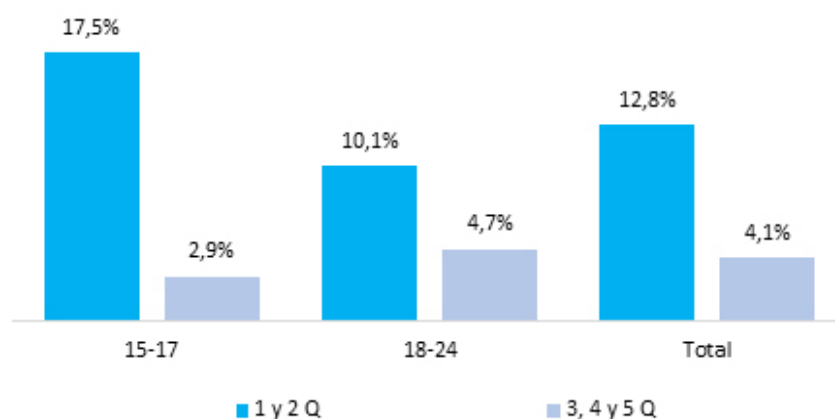


Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Con respecto a las condiciones habitacionales en las que viven los/as jóvenes del Conurbano Bonaerense, se observa que el tamaño promedio de los hogares es de 5 personas y el nivel de hacinamiento del 8,2% (en línea con los niveles generales en el GBA).

Sin embargo, cabe resaltar que mientras que en los quintiles de mayores ingresos el porcentaje de jóvenes que viven hacinados es del 4,1%, entre el 40% de menores ingresos los niveles de hacinamiento ascienden a 12,8%, afectando en mayor medida a los/as jóvenes entre 14 y 17 años (17,5%).

Gráfico 8. Jóvenes en hogares con hacinamiento según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.

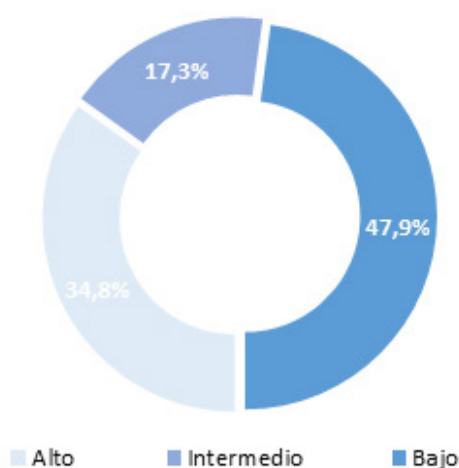


Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Al analizar el clima educativo de origen², se observa que prácticamente la mitad (47,9%) de los y las jóvenes que habitan en el GBA proviene de hogares donde predomina un clima educativo bajo, o sea, donde tanto el jefe/a de hogar como el/la cónyuge no terminaron el nivel secundario de la educación formal.

En segundo lugar, una tercera parte de los/as jóvenes en el Conurbano Bonaerense habita en hogares donde tanto el jefe/a como el/la cónyuge declaran tener como máximo nivel educativo alcanzado el secundario o niveles mayores. Finalmente, casi dos de cada diez habitan en hogares donde alguno de los mencionados referentes terminó el nivel medio.

Gráfico 9. Clima educativo de origen de los/as jóvenes. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

El empleo del tiempo en los/as jóvenes del conurbano bonaerense

A continuación, se describe la situación de los/as jóvenes que habitan los principales aglomerados del conurbano en términos de su inserción laboral y educativa (Esquema 1).

Un primer dato que surge del análisis es que, en 2018, cerca de cuatro de cada diez jóvenes entre 15 y 24 años no estudia, de los cuales poco menos de la mitad (44%) no finalizó los estudios secundarios, lo que representa cerca de 367 mil jóvenes en esta situación. Esta condición se intensifica en el grupo de mayor rango etario: entre los 15 y 18 años, el 6,2% de los/as jóvenes abandonó sus estudios sin haber terminado los estudios secundarios, mientras que en el grupo de jóvenes entre 18 y 24 años hay un 23,7% en esta situación de vulnerabilidad.

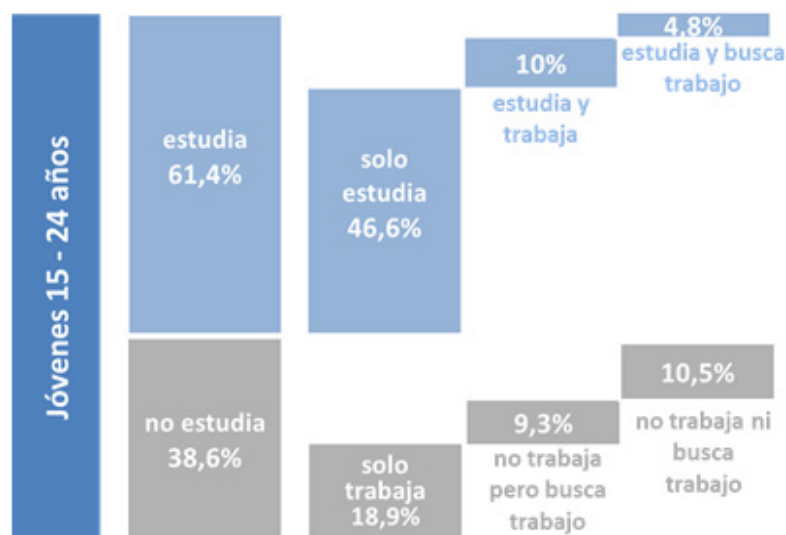
Entre quienes no estudian, la mitad se dedica a trabajar, poco menos de una cuarta parte se encuentra desocupada (23,9%) y la otra cuarta parte (27,2%) no trabaja -al menos en un trabajo remunerado fuera del hogar- ni busca trabajo (18,9%, 9,3% y 10,5% del total de jóvenes entre 15 y 24 años).

2. El "clima educativo de origen" se obtiene a partir del máximo nivel educativo alcanzado por el/la jefe/a de hogar y el/la cónyuge. Si ambas personas declararon haber finalizado los estudios secundarios, se considera que el clima educativo de origen es *alto*; por el contrario, si ninguna terminó la secundaria, se afirma que el clima de origen del joven es *bajo*. En el caso de que sólo una de las dos personas hubiera terminado la secundaria, se considera que el clima educativo de origen es *intermedio*.

De esta manera, pueden distinguirse dos grupos de alta vulnerabilidad dentro del amplio espectro de situaciones que se verifican en la juventud. Por un lado, los jóvenes entre 15 y 18 años que no están asistiendo a un establecimiento educativo (cerca de 40 mil adolescentes) que en su gran mayoría se encuentran inactivos/as. Por otro lado, los jóvenes mayores de 18 años que abandonaron sus estudios sin haber finalizado la secundaria (y que representan a cerca de 330 mil jóvenes). En este grupo, el 46% trabaja, pero en su gran mayoría (más de siete de cada 10) en empleos precarios y el 20% no tiene, pero busca trabajo. El tercio restante se encuentra inactivo/a.

Por otra parte, entre quienes están estudiando, ocho de cada 10 estudiantes se dedican a estudiar exclusivamente, mientras que un 12,9% también trabaja y el 8,1% busca trabajo (46,6%, 10% y 4,8% del total de jóvenes).

Esquema 1. Uso del tiempo en jóvenes. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.

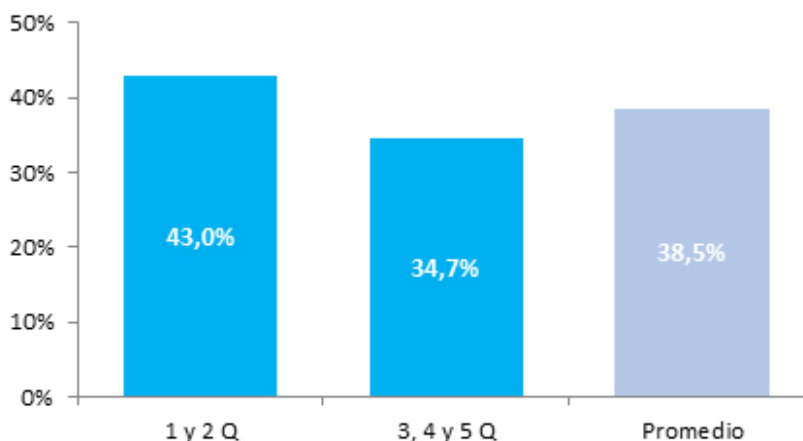


Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Al analizar el uso del tiempo de los/as jóvenes según su nivel socioeconómico, se verifican las mayores dificultades relativas que tiene la juventud de los sectores más desfavorecidos en cuanto a sus trayectorias educativas y para insertarse en el mercado de trabajo.

En primer lugar, se observa que mientras que el 34,7% de los/as jóvenes entre 15 y 24 años de los quintiles más favorecidos no estudia, este porcentaje es más de 8 p.p. mayor (43%) entre los quintiles de menores ingresos.

Gráfico 10. Jóvenes que no asisten a un establecimiento educativo según quintiles del IPCF y promedio. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

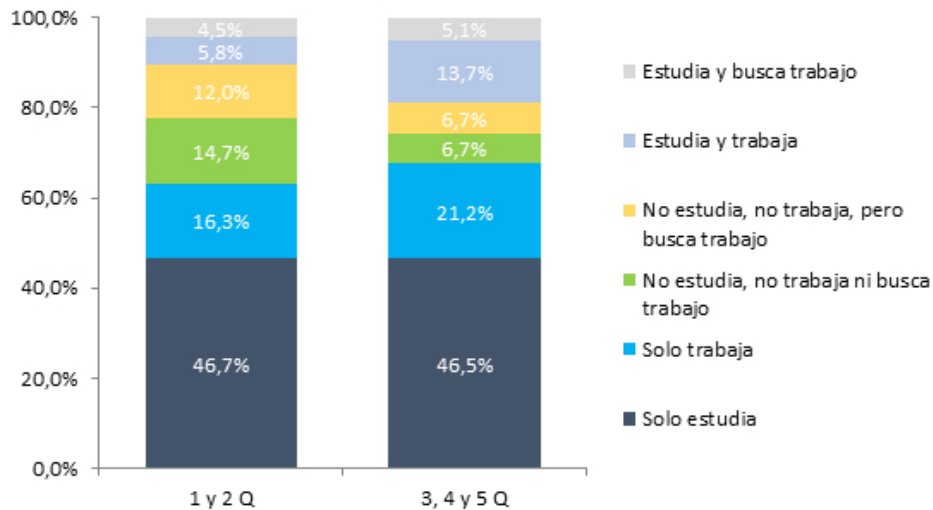
En segundo lugar, se verifica que mientras que la proporción de los/as jóvenes que estudia y no trabaja ni busca trabajo es similar en ambos grupos, la composición del resto de las categorías varía notablemente. En líneas generales, lo que se observa es que la proporción de aquellos/as jóvenes que tienen mayor inserción en el mercado de trabajo son los/las que están en una mejor posición socioeconómica relativa, mientras que en los sectores de menores ingresos tiene un mayor peso la categoría de inactivos/as.

De esta manera, mientras que entre los/as jóvenes de sectores de menores ingresos la proporción de aquellos/as que sólo trabaja es de 16,3%, entre los sectores de ingresos más elevados es de 21,2% (+4,9 p.p.). En la misma línea, la juventud que trabaja y estudia entre los quintiles de menores ingresos es menos de la mitad que entre los de mayores ingresos.

Como contraparte de esta situación, entre los sectores populares la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja prácticamente duplica a la de los sectores de ingresos más elevados, y esta relación se intensifica entre aquellos/as que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo (14,7% vs. 6,7%).

Existe cierta tendencia a explicar esta situación mediante una caracterización de los/as jóvenes de sectores populares como "vagos", "desinteresados" y ligados a actividades delictivas y situaciones de adicciones. Sin embargo, cuando se incorpora la variable de género al análisis se echa luz sobre una situación que necesita ser abordada con urgencia por parte de la política pública, como es la cuestión de las labores de cuidado infantil, tercera edad o personas que padecen enfermedades.

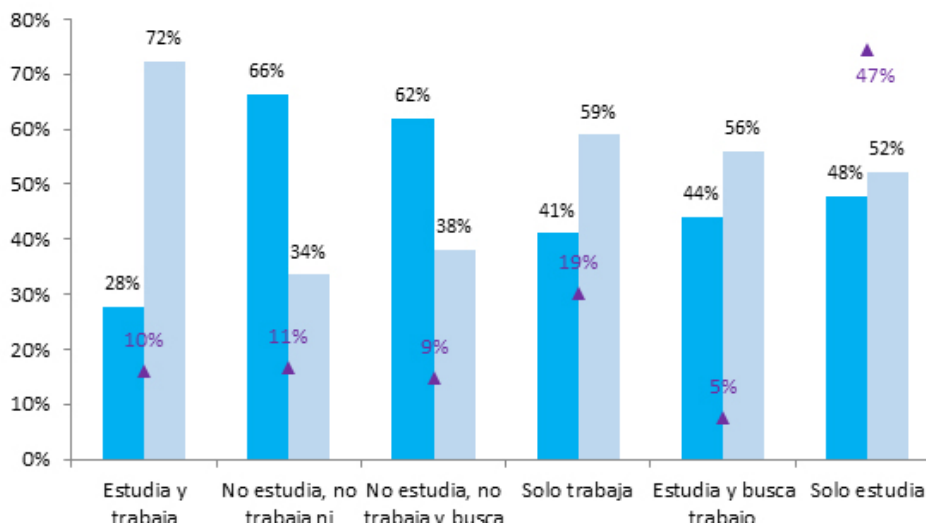
Gráfico 11. Composición de quintiles del IPCF según uso del tiempo de los/as jóvenes. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Gráfico 12. Uso del tiempo en jóvenes según quintil del IPCF y total. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.

Ordenado en orden descendente según diferencias en puntos porcentuales entre niveles socioeconómicos.

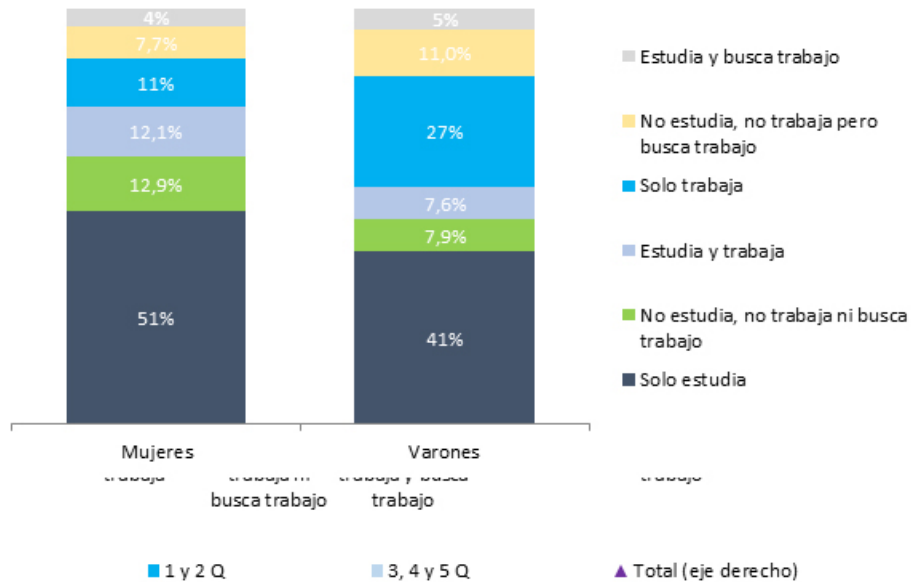


Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Un primer dato que surge del análisis por género es que entre las mujeres la asistencia a establecimientos educativos es sensiblemente mayor: mientras que aproximadamente el 67,9% de las jóvenes estudia, esta proporción se reduce al 54,3% de los varones. Como contrapartida, la proporción de varones que solo trabaja es 2,3 veces más alta que entre las mujeres.

Peró también, la contraparte de esta situación está relacionada con la cantidad de mujeres jóvenes que aparecen en las encuestas como "inactivas": la proporción de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo es del 12,9% y este porcentaje se reduce al 7,9% de los varones.

Gráfico 13. Asistencia educativa en jóvenes por género. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



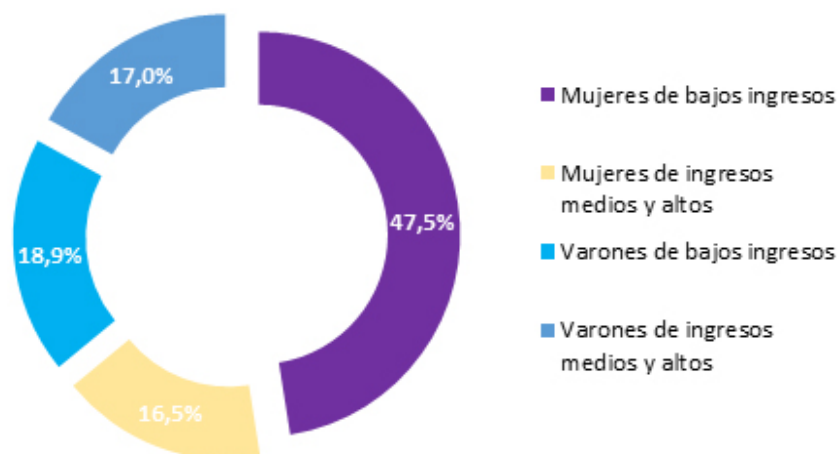
Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

En el grupo de mujeres se observa que la proporción de quienes solo estudian es similar entre grupos de quintiles, por encima del 50%.

Sin embargo, mientras que 32% de las mujeres de los quintiles más altos trabajan, en los dos primeros solo el 15% lo hace. En línea con ello, la proporción de mujeres que estudia y trabaja en hogares de mayores ingresos es más del doble que aquellas de hogares menos favorecidos. En el caso de aquellas que solo trabajan la relación es 14% a 9%, respectivamente.

Por otro lado, 19% de las mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos no estudian, no trabajan ni buscan trabajo. En quintiles superiores esta proporción desciende al 7%. En esta cuestión, el género y la clase se intersectan: si se analiza el universo de los mal llamados jóvenes “ni-ni” se verifica que cerca de la mitad (47,5%) son mujeres de los quintiles de menores ingresos, que en su mayoría (66%) no finalizaron los estudios secundarios y, lejos de estar “inactivas” se dedican a tareas domésticas en sus hogares y de cuidado de sus familiares.

Gráfico 14. Jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo por género y quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Jóvenes y mercado de trabajo

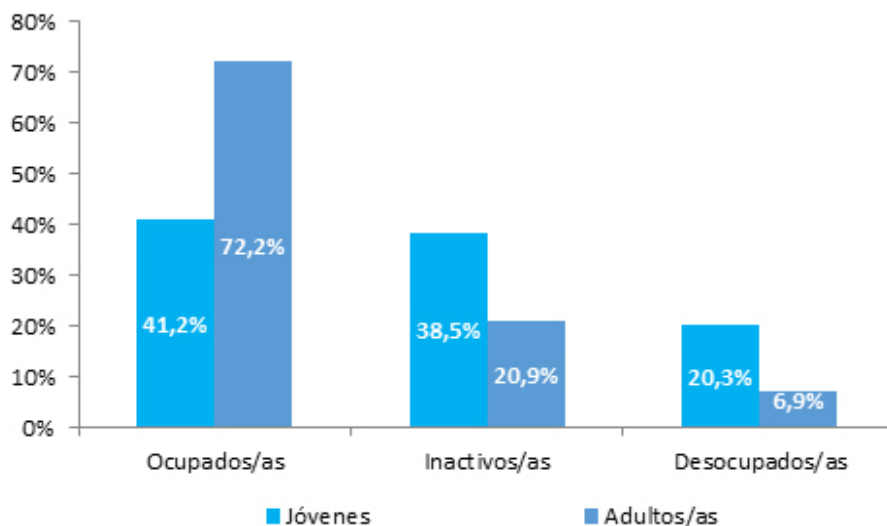
A partir de los resultados obtenidos en la EPH para el 2do trimestre de 2018, se observa que más del 94% de los jóvenes entre 15 y 17 años son inactivos y revisten la categoría de estudiantes en su mayoría: solo el 4,3% estaba ocupados. Por lo tanto, se decide analizar en este apartado las características ocupacionales de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

La situación de los/as jóvenes en el mercado de trabajo es claramente peor que la de los/las adultos/as, en cualquiera de las dimensiones consideradas.

En primer lugar, la tasa de actividad es mucho más alta entre los/as adultos/as (72,2%) que entre los/las jóvenes (41,2%), lo cual se explica en parte porque una proporción sustancial de los/las jóvenes se encuentra inmersa en el sistema educativo. No obstante, entre quienes forman parte del mercado de trabajo, la situación de la juventud es marcadamente más desfavorable. En este sentido, se observa que la proporción de desocupados entre los/las jóvenes es tres veces mayor a la de los/las adultos/as: mientras que menos de 1 de cada diez adultos/as están desocupados/as (6,9%), más de 2 de cada 10 jóvenes lo están (20,9%).

El panorama es menos favorable aún para los jóvenes si se calcula la tasa de desocupación en función de la población económicamente activa, la que asciende a 33,1% para este grupo etario. En el caso de los adultos la tasa de desocupación no alcanza el 9%.

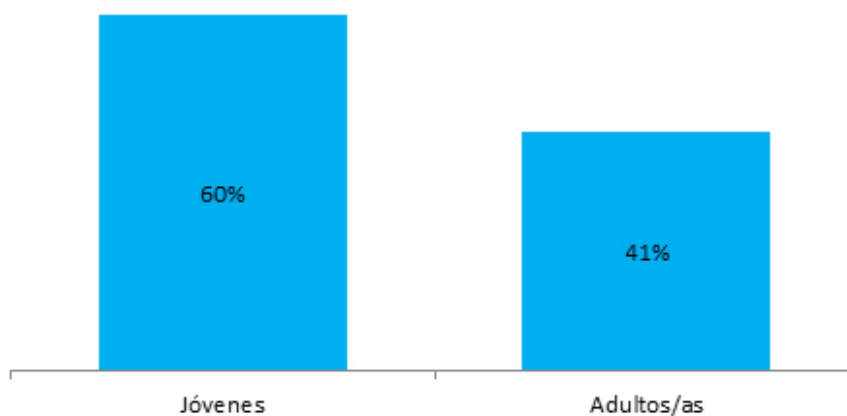
Gráfico 15. Condición de actividad de jóvenes (18-24 años) y adultos/as (25-65 años). 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

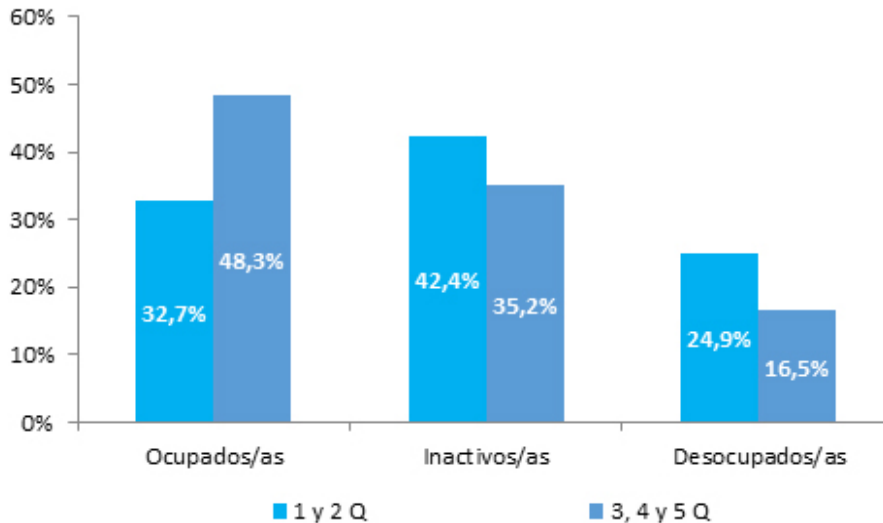
En cuanto a la calidad de los empleos entre quienes están ocupados/as, se observa que el 60% de los/las jóvenes tenían un empleo informal, mientras que entre los/las ocupados/as adultos/as esta proporción cae al 41%.

Gráfico 16. Informalidad laboral en jóvenes (18-24 años) y adultos/as (25-65 años). 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

Gráfico 17. Condición de actividad de jóvenes según quintiles del IPCF. 24 partidos del GBA. Provincia de Buenos Aires. 2018.



Fuente: EPH-INDEC, 2T2018.

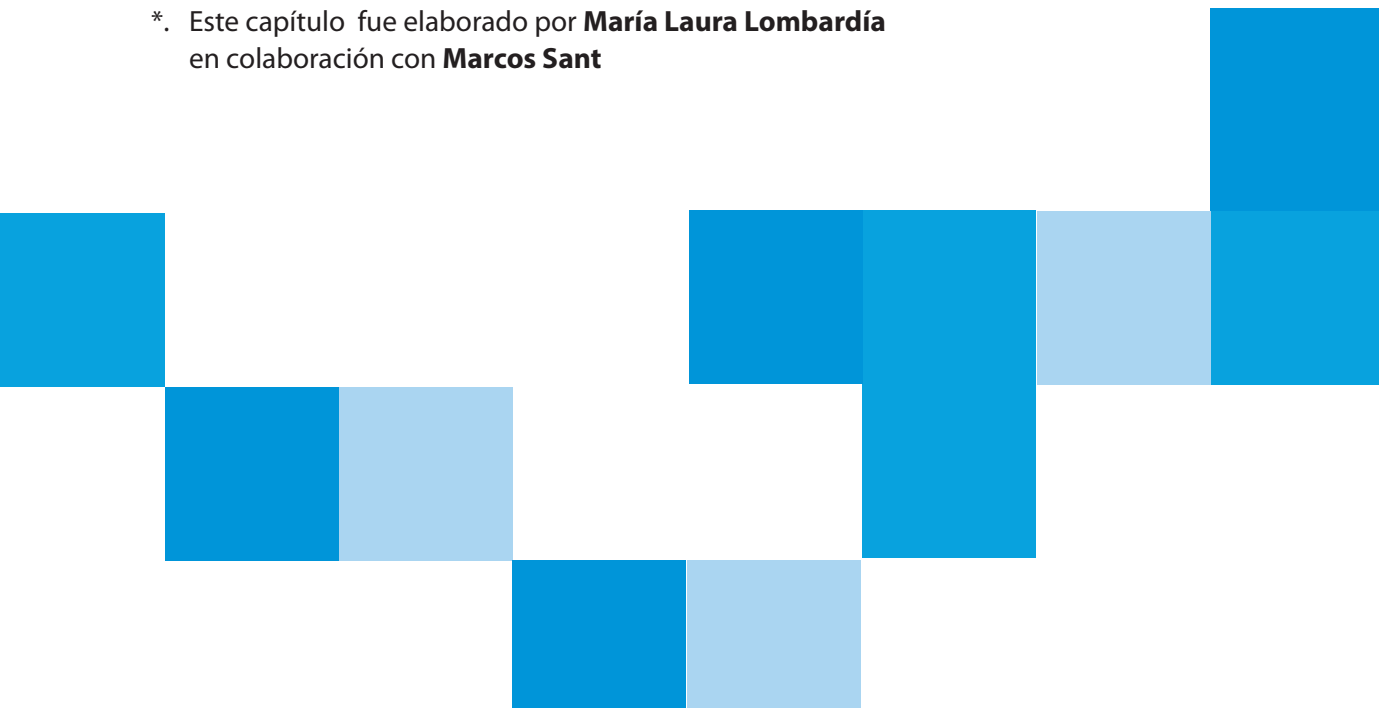
Como es de esperar, al incorporar el ingreso de las familias al análisis se observa que los/las jóvenes de los dos primeros quintiles se caracterizan por tener una mayor proporción de desocupados/as que aquellos pertenecientes a hogares con mayores ingresos: la proporción de jóvenes sin empleo y que lo buscan activamente es 50% mayor en aquellos de hogares de menores ingresos.

Como contraparte, el 48,3% de los jóvenes pertenecientes a los 3 quintiles de ingresos más elevados están ocupados, mientras que aquellos ubicados en los quintiles más bajos no alcanzan el 33%. Adicionalmente, entre los/las jóvenes que tienen empleo, se observa que la informalidad laboral en los dos primeros quintiles es más del doble a la de los quintiles de mayores ingresos: 76,7% y 34,7%, respectivamente.

CAPÍTULO II

Inversión social en programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires*

*. Este capítulo fue elaborado por **María Laura Lombardía** en colaboración con **Marcos Sant**



Introducción

El presente informe se enmarca en el Programa “Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires” que tiene por objetivo la identificación de vacíos y brechas de desprotección en las políticas públicas dirigidas a la promoción de derechos y la atención integral de dicho grupo.

Particularmente, este trabajo se propone identificar, cuantificar y describir la inversión social en programas para adolescentes y jóvenes (AyJ) que se encuentren en situación de vulnerabilidad en la Provincia de Buenos Aires para los años 2010, 2015, 2017 y 2018.

La tarea de cuantificar la inversión social en AyJ implica la revisión de cada uno de los programas, subprogramas y actividades del presupuesto incluidos en la finalidad servicios sociales para identificar y componer el dato de las iniciativas dirigidas a esta población.

En este sentido, el Presupuesto Público constituye la herramienta de análisis básica de este informe al ser el instrumento principal a través del cual el Estado implementa políticas públicas y establece prioridades acerca de cómo son asignados los recursos públicos, qué sectores se benefician de dicha asignación y cuáles son los mecanismos para financiar esas erogaciones. Sin embargo, las clasificaciones presupuestarias existentes en Argentina no permiten conocer a qué poblaciones beneficia el gasto público, esto es, en quiénes se invierte (ya sea niñas y niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, discapacitados/as, etc.). Tampoco permiten establecer a qué sectores socioeconómicos se dirige la inversión (por ejemplo, sobre qué quintiles de ingreso se prioriza la inversión pública).

Por esta razón la medición de la inversión social dirigida a AyJ de sectores populares es un dato que se debe construir a partir del análisis de los objetivos de cada uno de los programas y actividades presupuestarias presentes en los presupuestos de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires. Operacionalmente, implicó analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participan en la implementación de políticas públicas e identificar aquellas que se dirigen a los/las adolescentes y jóvenes vulnerables.

Si bien en la Provincia de Buenos Aires se evidencia un entramado de áreas que abordan las problemáticas ligadas a la adolescencia y juventud vulnerable en su territorio, la mayor parte del presupuesto que se invierte en este grupo es ejecutado por las áreas de Desarrollo Social y de Niñez y Adolescencia de la Provincia. El área específicamente de Juventud carece de relevancia presupuestaria, y esta característica tiene su reflejo en el tipo de propuestas disponibles para este grupo.

Entre las iniciativas que se identifican para AyJ de sectores populares, más de la mitad no están dirigidas exclusivamente a esa población, sino a grupos más amplios que los y las incluyen. En este sentido, se identifica una vacancia (o por lo menos una insuficiencia) de políticas públicas específicas para AyJ de sectores populares. Más de la mitad de las políticas clasificadas como dirigidas hacia este sector son, en realidad, iniciativas pensadas, diseñadas y ejecutadas en función de las necesidades de grupos poblacionales más amplios, que no necesariamente tienen en consideración las particularidades propias de los/las jóvenes y adolescentes, sus características y problemáticas más destacadas. La oferta presupuestaria específica para la AyJ de la Provincia de Buenos Aires se compone casi exclusivamente de programas relacionados con la seguridad alimentaria, lucha contra las adicciones, iniciativas para jóvenes en conflicto con la ley penal y el programa de transferencia de ingresos Envión.

Adicionalmente, durante los últimos años se privilegió la inversión en iniciativas con énfasis en la protección de derechos en detrimento de aquéllas que pusieran de relieve la promoción de derechos de la adolescencia y juventud, en un contexto de reducción generalizada de la inversión en esta población. En este sentido, se puede inferir que las iniciativas dirigidas a adolescentes y jóvenes son prioritariamente “a posteriori”, esto es, una vez que los derechos fueron vulnerados. Asimismo, los programas con énfasis en promoción social sufren una fuerte reducción presupuestaria, concentrando la inversión de manera creciente en iniciativas alimentarias.

A continuación, se describen los aspectos metodológicos relevantes que se tuvieron en cuenta para llevar adelante este estudio, tanto en términos de su universo de análisis como de la elección de fuentes de información y sistemas de clasificación de la información relevada. En el tercer apartado se describe y analiza la evolución de la inversión en AyJ, sus aspectos generales y también más específicos a través de la clasificación de los programas en diferentes categorías de análisis que describen la política pública en cuanto a su área ejecutora, nivel de especificidad, área temática de incidencia y según su énfasis en promoción o protección de derechos. En el cuarto apartado se hace un análisis de la ejecución física de dos programas paradigmáticos: el programa Envión y el programa que despliega el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Finalmente, se presentan dos Anexos, en el primero se detallan los programas que conforman la inversión social en adolescentes y jóvenes para cada año bajo análisis y el cruce con las distintas clasificaciones propuestas; y en el segundo se presenta la descripción de cada una de las iniciativas identificadas.

Aspectos metodológicos

Aspectos generales

La inversión social dirigida a la AyJ de sectores populares se define como la suma de todas las erogaciones públicas con fines sociales que tienen como destinatario *explícito* a dicho grupo, ya sea a través de políticas diseñadas para atender sus necesidades y problemáticas de manera exclusiva o a través de otras políticas dirigidas a grupos poblacionales más amplios pero que lo incluyen *de manera explícita y prioritaria* entre su población objetivo.

A fin de componer la información acerca de los programas e iniciativas de la Provincia de Buenos Aires en materia de promoción y protección de derechos destinadas a este grupo, se analizaron las políticas presupuestarias para cada año, sus objetivos, a qué destinatarios/as se dirigen y qué tipo de prestaciones brindan. Así, se seleccionaron aquéllas que tienen como destinatarios a adolescentes y jóvenes de sectores populares, ya sea exclusivamente o como parte de grupos más amplios (aunque

deben ser mencionados explícitamente en la denominación de la población objetivo de la política, como ya se mencionó). Paralelamente, para obtener el dato de la inversión social asociada, se buscaron e identificaron las políticas seleccionadas en las ejecuciones presupuestarias de los ejercicios bajo análisis (2010, 2015, 2017 y 2018).

Es importante señalar que, a diferencia de otros estudios similares, en esta oportunidad no se trata de identificar qué proporción del gasto total o social es apropiada por los adolescentes y jóvenes, sino de identificar a los programas e iniciativas sociales que los tengan como protagonistas, o que estén específicamente mencionados en la población objetivo de los programas. En este sentido, no se utilizan ponderadores que distribuyan el gasto de los programas generales para imputar solo una proporción del gasto, sino que se imputa la totalidad del gasto de los programas, y se segmenta el gasto en aquellos programas específicamente destinados a adolescentes y jóvenes vulnerables y en aquellos que los incluyen también, pero no de manera exclusiva.

Es preciso señalar que no se trata de una evaluación de impacto: el informe no se basa en resultados de políticas, ni toma como referencia la población real que fue alcanzada por las iniciativas, sino que la selección se basa en el diseño de los programas sociales, en su caracterización y definición de objetivos, prestaciones y poblaciones objetivo.

Con respecto al tratamiento específico de algunas categorías presupuestarias, es preciso señalar que:

- ▶ En relación al gasto en educación, no se incluye el gasto que sustenta el funcionamiento del sistema educativo como tal (salarios docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa, de gestión curricular, capacitación docente, mejoramiento de infraestructura, etc.) sino solo las acciones de índole compensatoria para adolescentes y jóvenes vulnerables.
- ▶ No se incorporan las actividades centrales de los ministerios ni las actividades comunes a los programas, a excepción de las ejecutadas por el Organismo de Niñez y Adolescencia.

Fuentes de información

Para realizar el relevamiento de los programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes se utilizó como principal fuente de información las ejecuciones presupuestarias por programa (programáticas) y las descripciones de los presupuestos por año de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires.

Además, se complementó dicha información con datos de sitios web de las áreas sociales de la Provincia para contar con información cualitativa de estas iniciativas. Asimismo, se consideraron investigaciones, informes de evaluación, guías de programas sociales y otros estudios realizados que incluyeran a los programas de nuestro interés.

Si bien la información presupuestaria de acceso público de la Provincia de Buenos Aires es bastante detallada, hubo algunas limitaciones que dificultaron el análisis y, especialmente, las comparaciones entre años y las clasificaciones.

La disponibilidad de información provincial presenta situaciones muy dispares de acuerdo con el ejercicio presupuestario que se analice. En este sentido, el nivel de agregación que adquirió la programática en el último año de análisis fue la limitación más importante. En general, los cambios de gestión modifican los nombres presupuestarios y ministeriales de los programas, y en muchos

casos dificultan su seguimiento. En este caso, se observa que la presentación de la ejecución presupuestaria se presenta cada vez de manera más cerrada, perdiendo notablemente el detalle de las actividades presupuestarias que la caracterizaban en los ejercicios 2010 y 2015. Debido a estas modificaciones, para 2018 no se pudo analizar la información presupuestaria con el nivel de detalle que se logró para 2010 y 2015 y se incorporó el ejercicio 2017, que cuenta con un nivel de desagregación que permite, no sin dificultades, realizar un mejor seguimiento de las políticas identificadas para los ejercicios anteriores.

Categorías de análisis

Para una descripción más profunda de los programas e iniciativas dirigidas a AyJ de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires se desarrollaron una serie de clasificaciones que dan cuenta de diversas características de la política social.

Una primera clasificación identifica el *grado de especificidad* de las políticas, programas e iniciativas públicas que comprenden el gasto público que impacta sobre adolescentes y jóvenes vulnerables. Esto es, si son programas orientados de manera específica a dicha población o si son iniciativas que los tienen como población destinataria, pero en el marco de una población objetivo más amplia. En el primer caso se considera a la inversión como “específica”, en el segundo, como “general”¹. Como ejemplo de inversión específica puede mencionarse el programa Envión, cuya ejecución se circunscribe a adolescentes y jóvenes de la Provincia de Buenos Aires en situación de vulnerabilidad social, y como ejemplo de inversión general al programa Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que involucra a adolescentes, pero también a niños y niñas, grupo etario que no resulta población objetivo del presente estudio.

Una sub clasificación derivada del grado de especificidad es aquella que identifica a qué grupo o grupos poblacionales se dirigen las iniciativas clasificadas como “inversión general” y que cuenta con tres categorías:

- ▶ Niñas y niños
- ▶ Adultos/as
- ▶ Adultos/as mayores

Una segunda clasificación que permite describir la inversión social es aquella que clasifica los programas presupuestarios en base a si sus prestaciones se encuentran orientadas a la protección o a la promoción de derechos de los/as adolescentes y jóvenes de sectores populares. Los programas de protección de derechos son aquellas iniciativas diseñadas para brindar apoyo y ayuda específica a los/as adolescentes y jóvenes que enfrentan situaciones críticas vinculadas a la vulneración de derechos.

Por su parte, las iniciativas de promoción de derechos son aquellas que tienen por objetivo prevenir la vulneración de derechos, promoviendo relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de una subjetividad autónoma y responsable en adolescentes y jóvenes.

Una tercera clasificación da cuenta del área temática de ejecución de la política y la naturaleza del servicio que las instituciones públicas brindan mediante dicha iniciativa. Así, entre los programas con énfasis en protección social se pueden diferenciar distintos tipos:

1. Cabe aclarar que para el cálculo de la inversión denominada “general” se imputa la totalidad del gasto del programa presupuestario (esto es, aquel gasto que impacta en adolescentes y jóvenes, pero también en el resto de la población objetivo del programa).

- ▶ *Asistencia y contención:* políticas de adolescentes y jóvenes que hayan sido víctimas de violencia o se encuentren en situaciones extremas o conflictivas que impliquen riesgos para su integridad.
- ▶ *Inclusión laboral y/o socio-productiva:* iniciativas que se proponen generar medios de vida independientes mediante la promoción de proyectos, la capacitación laboral y la promoción del empleo. Incluye las iniciativas para la erradicación del trabajo infantil y adolescente.
- ▶ *Inclusión socioeducativa:* políticas compensatorias para promover tanto la permanencia como la terminalidad educativa.
- ▶ *Nutrición y alimentación:* programas de entrega de alimentos, específicamente comedores escolares.
- ▶ *Promoción y prevención en salud:* políticas sociales con foco en el cuidado de la salud en general, de la salud sexual y reproductiva en particular y en el tratamiento de adicciones.
- ▶ *Actividades deportivas, culturales y recreativas:* programas orientados a estimular la práctica de deportes, así como talleres y cursos vinculados a distintas expresiones de la cultura, el arte, la tecnología, etc. y actividades y eventos culturales y recreativos.
- ▶ *Talleres de promoción y prevención:* iniciativas vinculadas a temáticas de salud, género, violencia, discriminación, entre otras, bajo el formato de charlas y talleres.
- ▶ *Participación e inclusión juvenil:* iniciativas que tienen como objetivo promover la organización de adolescentes y jóvenes.

Inversión social en programas para adolescentes y jóvenes de sectores populares en la Provincia de Buenos Aires

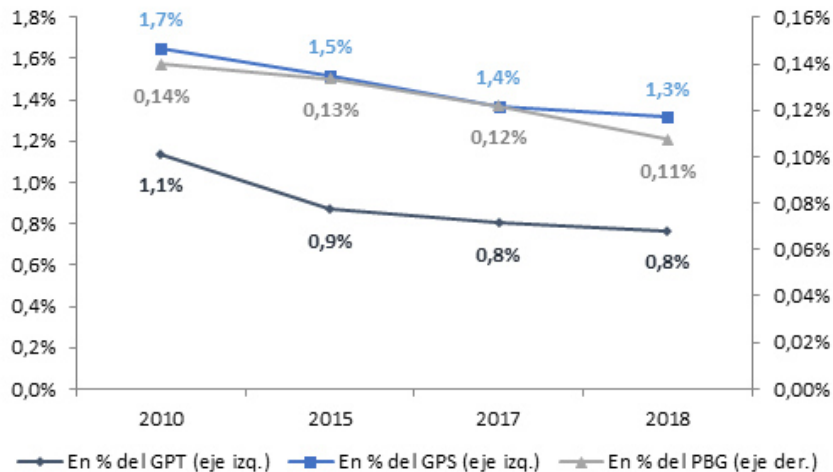
En esta sección se analiza la inversión social en programas destinados a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires a partir de una visión agregada del gasto, esto es, lo que se conoce comúnmente como los “grandes números”.

El Gráfico 1 muestra la inversión social en AyJ como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG), del Gasto Público Total (GPT) y del Gasto Público Social (GPS). Estos indicadores permiten una aproximación al grado de priorización que se le otorgó a la AyJ de los sectores populares en la agenda pública durante dichos años.

A nivel general, se observa una caída de la inversión en AyJ en los tres indicadores. La inversión en AyJ pasa de representar 1,7% del presupuesto social en 2010 a 1,3% en 2018. El comportamiento de la inversión como porcentaje del GPT siguió una trayectoria similar, con un 1,1% para 2010 y un 0,8% en 2018, lo mismo que en porcentaje del PBG, con una pérdida de 0,3 puntos porcentuales en su participación.

Gráfico 1. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En porcentaje del Gasto Público Social (GPS), el Gasto Público Total (GPT) y el Producto Bruto Interno (PBG).



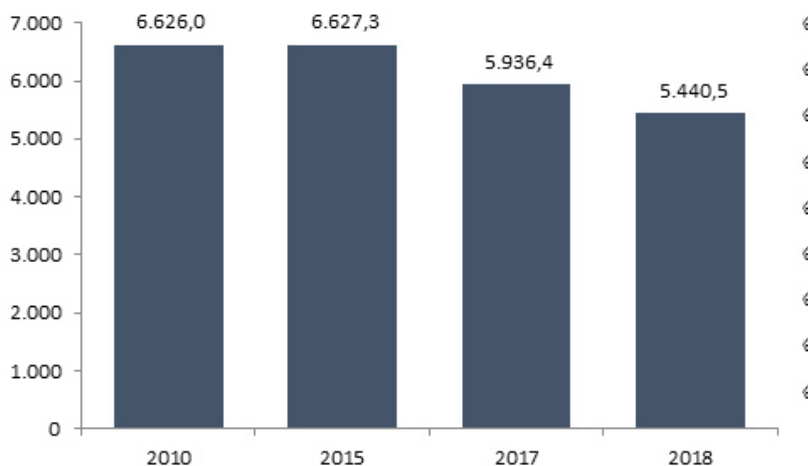
Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

En el Gráfico 2 se presentan los datos referidos a la magnitud de la inversión en AyJ de sectores populares en términos reales (pesos de 2018). Allí se observa que durante 2010 y 2015, pese a haber perdido participación en el gasto social, la inversión en AyJ se mantuvo prácticamente igual (\$6.636 y \$6.627,3 millones respectivamente). Esto significa que la inversión en AyJ perdió participación no por sufrir una reducción presupuestaria, sino porque otro tipo de gastos sociales se incrementaron en una mayor proporción.

Por el contrario, en 2017, la inversión en AyJ cae a \$5.936,4 millones, lo que representa una disminución real del 10,4%, que se acentúa en 2018, con una caída del 8,4%, momento en el que alcanza el valor mínimo de la serie (\$5.440,5 millones). Así, en los dos últimos años bajo análisis, la inversión en programas destinados a AyJ no sólo disminuyó en relación a otro tipo de iniciativas, sino que su presupuesto tuvo una importante reducción en términos reales.

Gráfico2. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En millones de \$ de 2018.



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

En la Tabla 1 se detallan los niveles de ejecución de los programas presupuestarios identificados para AyJ vulnerables para los años bajo análisis, esto es, la relación entre el gasto ejecutado y el crédito vigente de las iniciativas. En líneas generales se observan altos niveles de ejecución, mayores al 90% en todos los años.

En cuanto a la variación entre el presupuesto asignado a los programas y el crédito vigente al final del ejercicio contable, se observa que, a excepción de 2015, en el que el crédito de los programas fue menor al presupuestado, en todos los años las modificaciones presupuestarias ampliaron las partidas de la inversión para adolescentes y jóvenes vulnerables.

Tabla 1. Nivel de ejecución y variación entre el presupuesto asignado y el crédito vigente de la inversión en Adolescencia y Juventud de sectores populares. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En %. *Devengado/Crédito vigente

Concepto	2010	2015	2017	2018
Nivel de ejecución*				
	91,3%	100,0%	94,9%	98,1%
Variación Crédito vigente / Presupuesto				
	20,4%	-4,8%	5,9%	9,1%

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

De esta manera, si bien los niveles de ejecución de la inversión relacionada con AyJ son elevados, los datos reflejan que el presupuesto destinado a programas e iniciativas que involucran a AyJ de bajos recursos en la Provincia de Buenos Aires sufre una disminución real del 17,9% entre 2018 y 2010. Incluso en los momentos en los que el gasto social crece (como entre 2018 y 2017, cuando se incrementa un 8%), la inversión en AyJ no deja de disminuir.

Áreas que ejecutan las políticas para adolescentes y jóvenes

En este apartado se identifica qué áreas² ejecutan la política social para AyJ en la Provincia de Buenos Aires, cuáles son las más relevantes, cómo evolucionó su inversión en el período analizado y cuáles son los programas más importantes que ejecutan.

El Gráfico 3 muestra la inversión social promedio para los años seleccionados en programas sociales para AyJ vulnerables según el área de ejecución de las iniciativas. En primer lugar, se observa que es bajo la órbita de Desarrollo Social donde se despliega la mayor parte de las iniciativas para AyJ de bajos recursos: en promedio para los cuatro años bajo análisis, el 84,3% de la inversión social para esta población es ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social y áreas de Niñez y Adolescencia.

Las iniciativas primordiales que implementa el área de Desarrollo Social pueden clasificarse en tres grupos. En primer lugar, es el área que concentra la ejecución de los programas sociales que se enfocan en la atención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados y que conforman la estructura de implementación local derivada de la Ley Provincial N° 13.298/05 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, mediante la cual distintos dispositivos administrativos locales reemplazaron a los organismos dependientes del Poder Judicial (típicamente, los deno-

2. El concepto de "área" no coincide necesariamente con el nombre de la jurisdicción ejecutora.

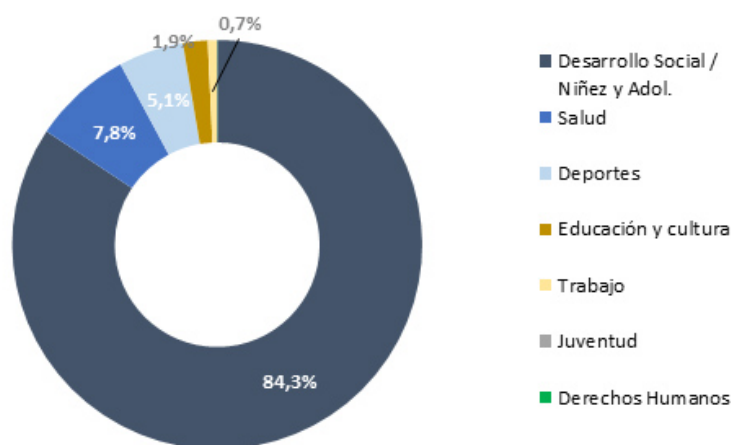
minados “juzgados de menores”), tanto en intervenciones asistenciales como en las prácticas orientadas a la restitución de derechos, en particular a través de los Servicios Locales. De esta manera, es el área encargada de facilitar la accesibilidad de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados a programas de promoción y protección de derechos. A su vez, es el área de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, a través del cual se despliegan diversos dispositivos (centros de referencia, de contención, cerrados y de recepción) y talleres de promoción de derechos para jóvenes en conflicto con la ley.

En segundo lugar, bajo el área de Desarrollo Social se ejecuta la política alimentaria para NNYA de la Provincia de Buenos Aires, a través del Servicio Alimentario Escolar y, particularmente en lo que concierne a este estudio, la Rama Pos primaria, que atiende a la población adolescente.

Finalmente, se desarrollan programas de transferencia monetaria, específicamente el programa Enviación y el Barrios Bonaerenses. El primero se destaca dada su relevancia para la población bajo estudio, ya que es un programa dirigido específicamente a jóvenes entre 12 y 21 años que se mantuvo vigente a lo largo de todos los años analizados. El segundo, constaba de una transferencia de ingresos para jóvenes de 16 a 25 años y adultos/as de 26 a 60 años desocupados/as y deja de ejecutarse a partir de 2016, ya que es transferido a la órbita nacional y lo absorbió el programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

Gráfico 3. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por área de ejecución. Provincia de Buenos Aires. Promedio 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual.



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Como se observa en la Tabla 2, la inversión en términos reales en el área de Desarrollo Social pasa de \$5.923,1 millones en 2010 a \$4.505,1 en 2018, lo que implica una disminución de 23,9% (\$1.418,1 millones). Esta caída se explica, aunque no totalmente, porque en 2010 el área de Desarrollo Social ejecuta parte de la política de asistencia frente a las adicciones (bajo el programa Prevención y Asistencia de las Adicciones) que posteriormente es ejecutada bajo la órbita de Salud. Si se excluye de la comparación dicho programa, la caída entre puntas es del 15,4% y se entiende porque el área deja de ejecutar el programa Barrios Bonaerenses, vigente en 2010 y 2015. La reducción presupuestaria entre 2018 y 2017 es consecuencia de una reducción generalizada en los programas ejecutados.

El área de Salud es, con un promedio de 7,8% para los años seleccionados, la segunda en términos de participación en la ejecución de programas para AyJ de sectores populares. En esta área se concentran principalmente los programas destinados al tratamiento de adicciones y consumo problemático de sustancias, así como aquéllos que se centran en el cuidado de la salud sexual y reproductiva.

La baja ejecución relativa que se observa en 2010 se explica, como se mencionó anteriormente, porque la ejecución del programa Prevención y Asistencia de las Adicciones estaba a cargo del área de Desarrollo Social en ese año. En términos reales, en 2015 la inversión en el área de Salud asciende a \$732,7 millones, mientras que en 2017 se reduce a \$562,7 millones, lo que implica una caída del 23,2%. En 2018, la inversión continúa contrayéndose, con una caída de interanual de 15,2%. Entre 2015 y 2017 la disminución de la inversión en programas de adicciones y de salud sexual y reproductiva se redujo 35%.

El área de Deportes es la tercera en relevancia, con una participación promedio en torno al 5%. La política deportiva de la Provincia en los cuatro años bajo estudio se concentró en dos programas: Deporte Social y Juegos Deportivos Bonaerenses³. Con respecto a la ejecución presupuestaria del área, se observa una reducción en términos reales del 33% entre 2015 y 2010, que se recupera en 2017, cuando el presupuesto ejecutado se incrementa un 33%. Finalmente, y como sucede en la mayoría de las áreas, en 2018 la inversión cae nuevamente (-18,6%).

El área de Educación presenta una participación promedio de 1,9% para los años analizados⁴. En 2010 y 2015, se ejecutó bajo esta área el programa Patios Abiertos, que abarcaba a niños/as y jóvenes entre 5 y 21 años, insertos o no en el sistema escolar en situación de vulnerabilidad social y educativa, a quienes se les ofrecía el espacio escolar durante los fines de semana para su retención e inclusión en el sistema educativo a través del desarrollo de actividades artísticas, deportivas, recreativas y de capacitación para el trabajo. Mientras que en 2017 no se identificaron presupuestariamente programas para adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, en 2018 se ejecuta el Programa Política Socio Educativa, con el objetivo de propiciar la inclusión y permanencia educativa de niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa.

Con respecto al área Trabajo, su participación promedio en la política dirigida a adolescentes y jóvenes no alcanza al 1%. Bajo su órbita se encuentran las acciones destinadas a combatir el trabajo infantil a través del programa de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPETRI) y acciones tendientes a brindar herramientas para la inserción laboral de personas desempleadas, aunque no se identificaron programas presupuestarios exclusivos para jóvenes. En el último año, se observa una disminución del 60% en términos reales en la inversión en esta área.

Finalmente, las áreas de Juventud y de Derechos Humanos no tienen una participación significativa en términos presupuestarios en cuanto a la política dirigida a mejorar las condiciones de vida de adolescentes y jóvenes, cuestión que se refleja en una inversión marginal en estas áreas.

3. Las denominaciones presupuestarias de los programas varían de año en año, como por ejemplo, el programa "Deporte social" (2010), que reaparece en 2015 bajo la denominación "Deportes Sociales" y en 2017 y 2018 se imputa en las partidas "Deportes" y "Actividades Comunes a Deportes". O el caso de los juegos deportivos bonaerenses, denominado "Unidad de Coordinación de Juegos Deportivos Buenos Aires" en 2010, "Juegos BA" en 2015, "Organización de los Juegos Deportivos Bonaerenses" en 2018 y que en 2017 se imputa también en la partida "Deportes". Es a través de las descripciones presupuestarias de los programas que puede inferirse que, pese a la modificación de sus nombres, se trata de las mismas iniciativas.

4. Como se advirtió en la metodología, en este estudio se contemplan exclusivamente los programas orientados a la promoción y protección de adolescentes y jóvenes vulnerables. En este sentido, se excluyen los gastos relacionados con el sostenimiento del sistema educativo formal, conformado mayoritariamente por los salarios docentes.

Es importante señalar que, respecto al área de Juventud, en 2015 y 2017 se identifica el programa Juventud, ejecutado por el Consejo Provincial de la Juventud en 2015 y luego por la Dirección Provincial de Juventud. Esta iniciativa tenía como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyeran al desarrollo pleno de los jóvenes y la promoción de la incorporación de la perspectiva de los jóvenes a las políticas del Gobierno. Sin embargo, e incluso con presupuestos relativamente bajos para ambos años (\$5,1 millones y \$22,4 millones respectivamente), dichas partidas no se ejecutan.

En 2018, sucede algo similar con el programa Coordinación y Asistencia a las Políticas Provinciales y Municipales de Juventud que, con un crédito asignado de un millón de pesos, presenta una ejecución insignificante.

Tabla 2. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por área de ejecución. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En millones de \$ de 2018 y estructura porcentual.

Área	2010		2015		2017		2018	
	M de \$	Estr. %	M de \$	Estr. %	M de \$	Estr. %	M de \$	Estr. %
Desarrollo Social / Niñez y Adolescente	5.923,1	89,4	5.382,3	81,2	4.964,0	83,6	4.505,1	84,3
Salud	155,0	2,3	732,7	11,1	562,7	9,5	477,3	7,8
Deportes*	384,6	5,8	258,2	3,9	344,0	5,8	280,0	5,1
Educación y cultura	159,5	2,4	165,9	2,5	-	-	153,9	1,9
Trabajo	3,8	0,1	88,0	1,3	61,3	1,0	24,3	0,7
Juventud	-	-	0,02	0,0	0,02	0,0	0,01	0,0
Derechos Humanos	-	-	-	-	4,3	0,1	-	-
Total	6.626,0	100	6.627,3	100	5.936,4	100	5.440,5	100

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

De esta manera, si bien en la Provincia de Buenos Aires se evidencia un entramado de áreas que abordan las problemáticas ligadas a la AyJ vulnerable en su territorio, más de 8 de cada 10 pesos que se invierten en este grupo son ejecutados por las áreas de Desarrollo Social y de Niñez y Adolescencia de la Provincia. El área específicamente de Juventud carece de relevancia presupuestaria.

Especificidad de las políticas para adolescentes y jóvenes

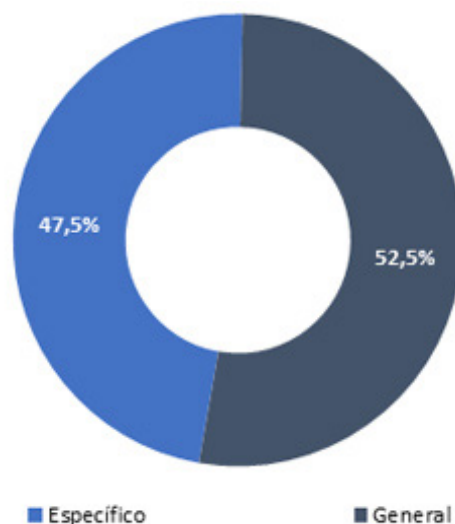
En esta sección se indaga acerca del *grado de especificidad* de las políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes, esto es, si son programas exclusivamente dirigidos a esta población (específicos) o si se trata de iniciativas más amplias que los/as incluyen de manera explícita pero no exclusiva (generales).

Si se considera el promedio para 2010, 2015 y 2017⁵, se observa que entre las iniciativas que se identifican para AyJ de sectores populares, más de la mitad (52,5%) no están dirigidas exclusivamente a esa población, sino a grupos más amplios que los/as incluyen (Gráfico 4).

5. La inversión en programas para adolescentes y jóvenes del ejercicio 2018 se excluye del análisis porque la desagregación con la que se presenta la ejecución presupuestaria en este año no permite una correcta imputación de las partidas por grado de especificidad.

Gráfico 4. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por grado de especificidad. Provincia de Buenos Aires. Promedio 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual.



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

En el Gráfico 5 se verifica que esta característica (esto es, que la inversión en AyJ vulnerables sea más general que específica) se intensifica en el último año analizado: en 2010, el gasto específico en AyJ vulnerables representa 46,1% del gasto en este grupo, esta proporción se incrementa poco más de 5 p.p. en 2015 (51,3%) y en 2017, el gasto específico retrocede 6,4 p.p. en relación a 2015, configurando la participación más baja entre los años analizados (44,9% del gasto en AyJ vulnerables).

Otra forma de dimensionar esta inversión es identificar cuánto representa en relación al gasto público social de la Provincia de Buenos Aires. De esta mirada se obtiene que mientras que el total de la inversión en AyJ vulnerables representa 1,4% del gasto público social en 2017, la inversión específica en AyJ representa solo el 0,6%.

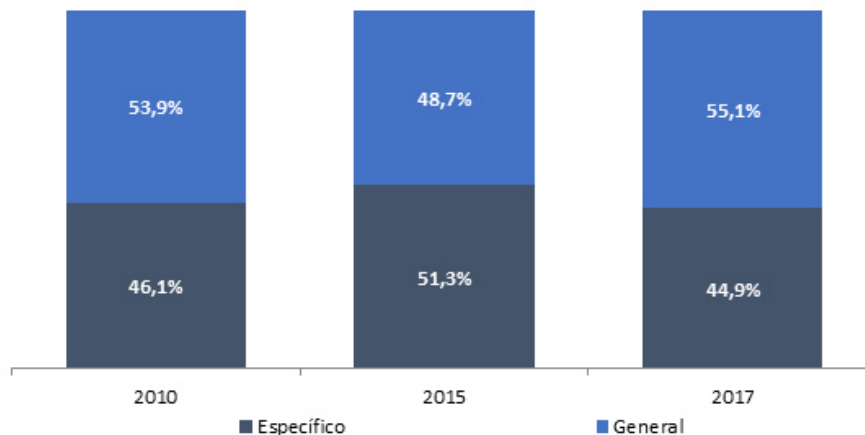
Los programas más importantes en términos presupuestarios que componen la inversión específica en AyJ de sectores populares son básicamente cuatro: el Servicio Alimentario Escolar Pos primaria dirigido específicamente a adolescentes, los gastos atinentes a los dispositivos y acciones del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, el Programa de Prevención y Asistencia de las Adicciones y el Programa de Responsabilidad Compartida Enviñón. Estas iniciativas representan prácticamente la totalidad de la inversión específica en AyJ.

De esta manera, la oferta presupuestaria específica para la AyJ de la Provincia de Buenos Aires se compone casi exclusivamente de programas relacionados con la seguridad alimentaria mediante comedores escolares, lucha contra las adicciones, iniciativas para jóvenes en conflicto con la ley penal y el programa de transferencia de ingresos Enviñón.

Por el lado de la inversión general, los programas más destacados desde la perspectiva del gasto público son primordialmente las acciones de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. También se destaca el programa Barrios Bonaerenses (en 2010 y 2015) y los Juegos Deportivos Buenos Aires.

Gráfico 5. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por grado de especificidad. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual



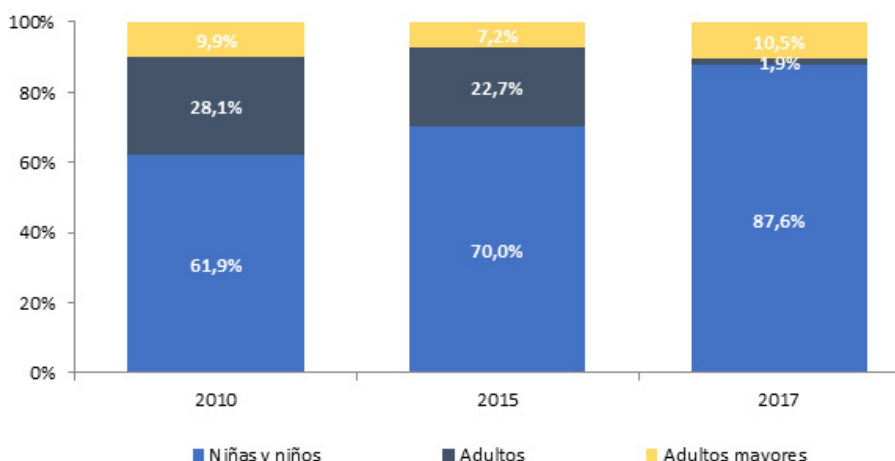
Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

En el Gráfico 6 se muestra con qué poblaciones comparten la inversión social los AyJ en los programas clasificados como “generales”. Se observa que la inversión general se destina principalmente a programas que tienen como población objetivo, además de a jóvenes y/o adolescentes, a niños y niñas. Esta característica está asociada con la importancia del gasto en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La participación de la población de niñas y niños en la inversión general en AyJ se acentúa en 2017, cuando aproximadamente el 90% de los programas generales que involucran a AyJ se dirigen también a niñas y niños. Esto se explica prioritariamente por la pérdida de relevancia presupuestaria de las iniciativas ligadas a la promoción del empleo, dirigidos a jóvenes y adultos/as. Por otra parte, la participación de la inversión en iniciativas que también involucran a adultos mayores se mantiene estable, y se trata de los Juegos Deportivos Bonaerenses, que tienen como principal objetivo la inclusión e integración de jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad a través de la práctica deportiva.

Gráfico 6. Inversión Social General en Adolescencia y Juventud de sectores populares por tipo de población objetivo. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015 y 2018.

Estructura porcentual



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Una reflexión que asoma a partir del análisis del grado de especificidad de las políticas públicas es la escasez de iniciativas específicas para AyJ de sectores populares. Más de la mitad de las políticas clasificadas como dirigidas hacia este sector son, en realidad, iniciativas pensadas, diseñadas y ejecutadas en función de las necesidades de grupos poblacionales más amplios, que no tienen en consideración las particularidades propias de los jóvenes y adolescentes, sus características, sus problemáticas más destacadas, así como tampoco la manera más propicia de abordarlas.

La inversión en adolescentes y jóvenes según su área temática de incidencia

A continuación, se realiza una descripción de las políticas para AyJ de sectores populares según el área temática de su incidencia.

En promedio para los años bajo estudio, cerca de la mitad de las iniciativas para AyJ de los sectores vulnerables están destinadas a la asistencia y contención (Gráfico 7). Éstas coinciden con aquellas involucradas en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil y el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de NNA. Como ya se mencionó, las acciones comprendidas en el despliegue de los dispositivos asociados a ambos sistemas tienen una participación creciente en los últimos dos años (aunque en un contexto de descenso de la inversión en AyJ).

En segundo lugar, prevalece la participación de la inversión en seguridad alimentaria (17,5%), que es exclusivamente el gasto en el Servicio Alimentario Escolar Posprimario, mientras que el tercer lugar lo ocupan las iniciativas relacionadas con la inclusión socioeducativa (10,6%), donde prevalece la inversión en el programa Envión. Este programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años, con el objetivo de obtener su inclusión social mediante la promoción de la educación, la formación profesional en oficios que les permita obtener empleo; desarrollar sus capacidades y habilidades y fortalecer su vinculación con la sociedad.

Cabe aclarar que en 2010 y 2015 se ejecutaba el programa Patios Abiertos en las Escuelas cuyo objetivo era ofrecer a niños/as y jóvenes, insertos o no en el sistema escolar y comprendidos en la franja de los 5 a los 21 años, en situación de vulnerabilidad social y educativa, el espacio escolar durante los fines de semana para su retención e inclusión en el sistema educativo a través del desarrollo de actividades artísticas, deportivas, recreativas y de capacitación para el trabajo. En 2018 se ejecuta el programa Política Socioeducativa que se propone garantizar la gestión, coordinación, articulación y evaluación de las acciones socioeducativas en territorio.

La inversión en Promoción y Prevención en Salud cuenta con una participación promedio del 10% entre los programas para AyJ vulnerables de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de programas de lucha contra las adicciones que tuvieron diferentes denominaciones como Prevención y Asistencia de las Adicciones (2010 y 2015), Salud Mental y Adicciones (2017) y Coordinación de los Determinantes Sociales de la Salud y la Enfermedad Física, Mental y de las Adicciones (2018). También se imputan en esta categoría las acciones del Hospital Zonal Especializado en Rehabilitación a la Droga, dependencia "Reencuentro".

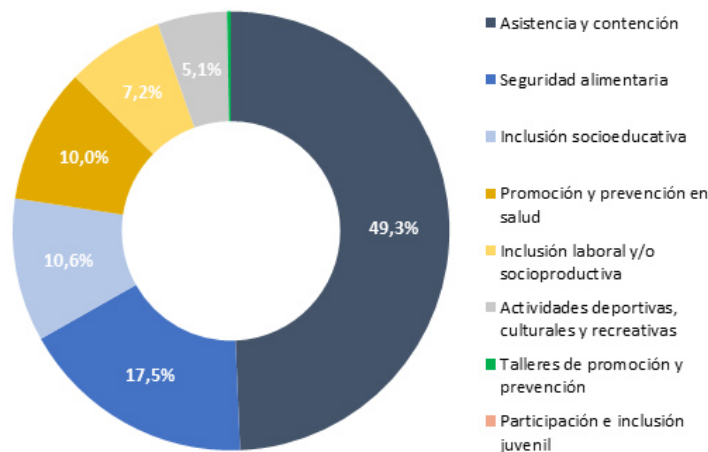
En la categoría Inclusión Laboral y/o Socio-productiva se nuclea aquellos programas que buscan generar capacidades productivas o vinculación entre los jóvenes y el mundo productivo, especialmente mediante emprendimientos. En promedio, esta categoría participa en un 7,2% del gasto total destinado a AyJ y se compone de los programas Barrios Bonaerenses que se ejecuta en 2010 y 2015, Agencia de Empleo (2010) y del programa Promoción del Empleo (2015, 2017 y 2018).

Las iniciativas destinadas a Actividades Deportivas, Culturales y Recreativas tienen una participación promedio de 5,1% en los años analizados. Como ya se mencionó, se compone primordialmente de dos programas que se ejecutan a lo largo de todos los años: los Juegos Deportivos Bonaerenses y el programa Deporte Social. Este último tiene por objetivo brindar apoyo a las actividades deportivas, recreativas y de tiempo libre que tiendan a incorporar los sectores sociales marginados.

Finalmente, las categorías Talleres de Promoción y Prevención y Participación e Inclusión Juvenil presentan gastos que pueden considerarse marginales, al no alcanzar en ningún caso participaciones superiores al 0,6%.

Gráfico 7. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por área temática. Provincia de Buenos Aires. Promedio 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual



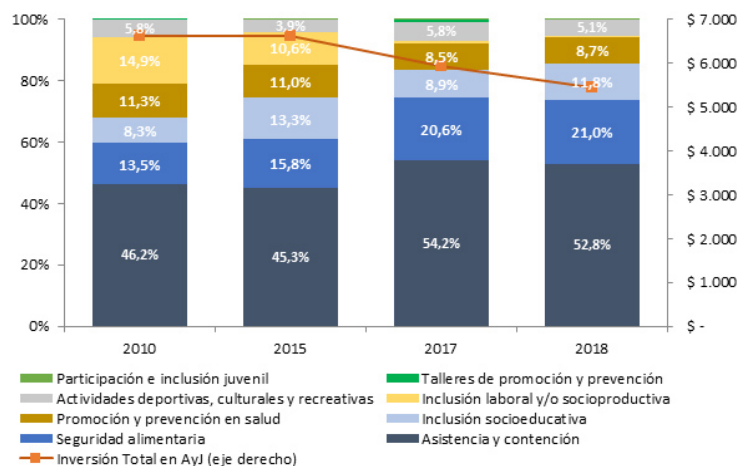
Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Si se analiza cómo evolucionaron las diferentes áreas temáticas de ejecución de la inversión en AyJ, se observa una creciente participación de las políticas de Asistencia y contención (que coinciden con los programas con énfasis en protección social) que pasan de representar alrededor del 45% de la inversión total en AyJ a un 52,8% en 2018, y de las políticas de Seguridad alimentaria, cuyo peso se incrementa cerca de 8 p.p. entre puntas. Ambas áreas temáticas avanzan en detrimento del resto, en un contexto de reducción de la inversión total en AyJ (Gráfico 8).

Es importante resaltar, a su vez, que las áreas relacionadas con la Participación Juvenil y los Talleres de Prevención carecen de relevancia presupuestaria a lo largo de todo el período analizado.

Gráfico 8. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por área temática. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual



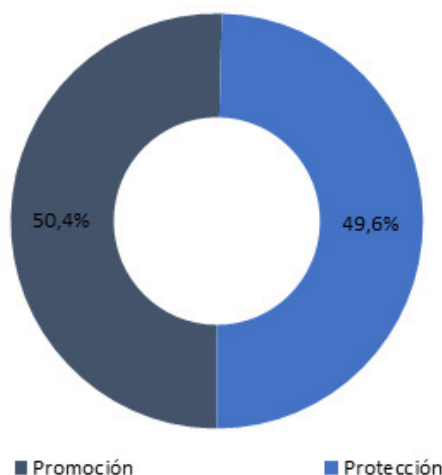
Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

¿Promoción o protección de derechos? ¿En qué se pone el énfasis?

A continuación, se analiza la inversión en AyJ de la provincia de Buenos Aires en relación con su orientación a la *promoción* o a la *protección de derechos*. La diferencia entre ambas categorías radica en el momento de la intervención del Estado. Las acciones con énfasis en protección son aquellas que reparan derechos, o sea, la acción estatal se desarrolla una vez que los derechos de los y las AyJ han sido vulnerados. Por el contrario, las acciones con énfasis en promoción se anticipan y buscan prevenir la vulneración de derechos, promoviendo relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de una subjetividad autónoma y responsable en los/as adolescentes y jóvenes.

Gráfico 9. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares según énfasis en promoción o protección social. Provincia de Buenos Aires. Promedio 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Como se observa en el Gráfico 9, en promedio para los años bajo estudio, la inversión social en programas para AyJ en la Provincia de Buenos Aires se distribuye proporcionalmente entre aquéllos con énfasis en la promoción y aquéllos con énfasis en la protección de derechos.

Los programas con énfasis en la protección de derechos son ejecutados por el área de Niñez y Adolescencia de la Provincia y se componen de aquellas políticas que aseguran el despliegue del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, que se desarrollan en el marco de las leyes 13.298 de Protección y Promoción de los Derechos del Niño y Adolescente y 13.634 del Fuero de Familia y de la Responsabilidad Penal Juvenil.

Con respecto al primero de estos sistemas, las iniciativas que se desarrollan son las siguientes:

- ▶ *“Cuidado Integral de Hogares Convivenciales y Casas de Abrigo”*: cuyo objetivo es brindar atención integral (vivienda, alimentación, atención especializada, vestimenta, educación, control de salud, actividades recreativas) a niños, niñas y adolescentes sin grupo familiar continente, en instituciones oficiales y conveniadas con organizaciones de la sociedad civil e implementar un sistema de becas a través de las cuales poder realizar transferencias periódicas de recursos económicos a las organizaciones conveniadas.
- ▶ *“Cuidado Integral en Familias Solidarias”*: brinda atención integral en un ámbito convivencial familiar a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el marco de una medida de abrigo. También implementa un sistema de becas a través de las cuales realizar transferencias periódicas de recursos económicos a las familias de la comunidad que participan en el programa.
- ▶ *“Servicios Zonales de Promoción y Protección”*: son dispositivos que facilitan la accesibilidad de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados a programas de promoción y protección de derechos.
- ▶ *“Centros de Día”*: ofrecen espacios de contención y acompañamiento para fortalecer o restablecer los vínculos familiares o comunitarios de niños en situación de vulnerabilidad social y/o familiar. Funcionan mediante la actividad de Organizaciones no Gubernamentales, a través de un sistema de subvenciones mensuales o bimestrales.
- ▶ *“Operadores de calle”*: se trata de operadores que recorren los principales puntos de las ciudades con el fin de acompañar, resignificar y orientar a niños y adolescentes que se encuentren en la vía pública y con riesgo para sí o para terceros, y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad.
- ▶ *“Acompañamiento en el Egreso de Jóvenes Institucionalizados”*: su objetivo es lograr en los jóvenes el desarrollo de un proyecto de vida autónomo mediante la articulación de recursos educativos, de formación para el empleo, de estrategias para la inclusión laboral, y el desarrollo de habilidades para la vida por medio de tutorías, y otorgando en los casos en los que se contemple, un recurso económico en función del sostenimiento de la estrategia de desinstitucionalización.
- ▶ *“Efectores de Salud”*: cuyo objetivo es brindar una red de apoyo a las familias y organizaciones comunitarias en el cuidado personalizado de niños y adolescentes que atraviesan un período de reinserción social o atención domiciliaria en tratamientos especializados de salud. Estas iniciativas se desarrollan a través de diferentes dispositivos y servicios como las “Clínicas Psiquiátricas”,

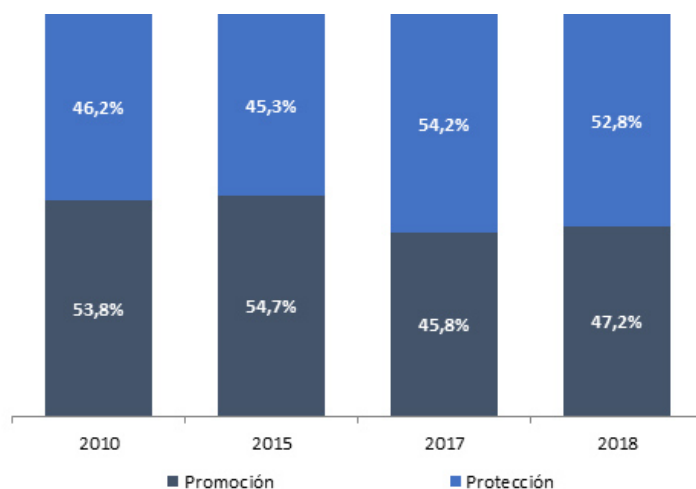
“Centro Educativo Terapéutico”, “Hogares para Discapacitados”, “Programas Alternativos de Salud Mental” y “Comunidades Terapéuticas”.

Con respecto al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, el programa diseña las iniciativas, servicios y medidas requeridas para implementar la política de responsabilidad penal juvenil, entre las que se encuentran:

- ▶ “Servicios de Atención y Derivación”: es el ámbito de evaluación del perfil de los y las jóvenes para su derivación al Centro que pueda proveerle la más acertada medida socioeducativa.
- ▶ “Contención en régimen Cerrado”: son centros que alojan a jóvenes que, en el marco de un proceso penal, se encuentren cumpliendo medidas cautelares o sancionatorias restrictivas de la libertad ambulatoria, dispuestas por el juzgado actuante.
- ▶ “Medidas alternativas”: brinda atención ambulatoria a través de medidas socioeducativas alternativas a la privación de la libertad para jóvenes punibles que, en el marco de un proceso penal, sean ordenadas con carácter cautelar o sancionatorio.
- ▶ “Alojamiento en Régimen Cerrado”: su objetivo es la atención integral de la población alojada en los Centros Cerrados para el cumplimiento de medidas restrictivas de la libertad ordenadas por la justicia en el marco de un proceso penal.

Gráfico 10. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares según énfasis en promoción o protección social. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

Estructura porcentual



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Como se observa en el Gráfico 10, la participación de la inversión en programas con énfasis en la *protección social* fue ganando terreno entre aquellos destinados a AyJ en los últimos años. Mientras que en promedio para 2010 y 2015, la participación de dichas iniciativas representa cerca del 45% de la inversión total, el promedio para 2017 y 2018 se eleva a más del 53%, lo que equivale a un incremento en su participación de aproximadamente 8 p.p.

Además, la pérdida de incidencia del sector promocional de la política pública se verifica tanto en términos de participación, como en valores absolutos: mientras que en 2010 se invertían \$3.566,1 millones en promoción de derechos, en 2015 se incrementa un 1,7% en términos reales y en 2017 cae 25,1%. Esta merma se intensifica en 2018 cuando la inversión en promoción desciende a \$2874,9 millones (-6%), su mínimo para los años analizados.

Tabla 3. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares según énfasis en promoción o protección social. Provincia de Buenos Aires. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En millones de \$ de 2018

Programas con énfasis en:	2010	2015	2017	2018
Promoción de derechos	3.566,1	3.628,4	2.718,3	2.565,6
Protección de derechos	3.059,9	2.998,9	3.218,1	2.874,9
Total	6.626,0	6.627,3	5.936,4	5.440,5

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a las políticas con énfasis en la promoción de derechos, en 2010 y 2015 se destaca el programa Barrios Bonaerenses, que constaba de una transferencia de ingresos para jóvenes de 16 a 25 años y adultos/as de 26 a 60 años desocupados/as. A partir de 2016, la Provincia deja de ejecutarlo, es transferido a la órbita nacional y lo absorbe el programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

Durante los cuatro años bajo análisis, el Servicio Alimentario Escolar Pos primaria, en su modalidad para adolescentes, tiene un peso destacado entre las políticas de promoción de derechos, con una relevancia creciente durante los dos últimos años analizados: mientras que en 2010 y 2015 su participación promedio es cercana al 27%, en 2017 y 2018 su peso relativo crece hasta lograr una participación promedio de alrededor del 45% en el total de las políticas promocionales.

También sobresale, durante los cuatro años, la participación de las iniciativas destinadas a la prevención y asistencia de las adicciones y la salud mental y el programa Envión. Con respecto a esta última iniciativa, cabe destacar que durante 2015, 2017 y 2018 tiene una participación cercana al 20% entre las políticas de promoción, aunque como sucedió con la mayoría de los programas sociales, se reduce en términos absolutos en los últimos años analizados.

De este análisis se puede deducir que durante los últimos años se privilegió la inversión en iniciativas de corte proteccionista en detrimento de aquellas que pusieran de relieve la promoción de derechos de la adolescencia y juventud, en un contexto de reducción generalizada de la inversión en esta población. Las iniciativas son prioritariamente "a posteriori", una vez que los derechos fueron vulnerados. La intervención estatal "llega tarde". Pero esta pérdida no es solo relativa: los programas promocionales caen un 28,1% en términos reales entre 2010 y 2018 y se fue concentrando el gasto promocional en iniciativas alimentarias.

Análisis de programas seleccionados

En este apartado se analizan dos programas paradigmáticos de la Provincia de Buenos Aires en relación a la adolescencia y la juventud. Por un lado, se describen las acciones y se analiza tanto el gasto como la evolución de las prestaciones del programa Envión, programa promocional y específicamente diseñado para AyJ. Por otro lado, se describen las prestaciones del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, un programa también pensado exclusivamente para jóvenes, pero con un fuerte énfasis proteccional.

Programa ENVIÓN

El "Programa de Responsabilidad Social Compartida - ENVIÓN" fue creado por Resolución N° 9 del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires el 20 de agosto de 2009.

El mismo está destinado a niños y adolescentes entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusión, la contención, el acompañamiento y el diseño de estrategias que fortalezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades.

El programa se lleva a cabo a través de la designación de sedes ya sea por parte de los municipios, así como también con aquellas organizaciones de la sociedad civil que acrediten experiencia con el trabajo de inclusión de adolescentes residentes en barrios atravesados por la pobreza.

A pesar de que entre 2012 y 2018 las actividades ejecutadas por el programa fueron cambiando de denominación, se pueden definir dos actividades llevadas a cabo por el programa: "Becas y equipos / Convenios con Municipios y OSC" y "Fortalecimiento de Sedes". La primera otorga un incentivo monetario y brinda la asistencia de tutores barriales que desempeñan un rol fundamental en el trabajo de pertenencia de cada niño/a, adolescente y joven, intentando su acercamiento a la sede, con ejes tales como deportes, trabajo, educación, empleo y salud. La segunda tiene como objetivo el fortalecimiento del programa a través del otorgamiento de incentivos económicos, la construcción o refacción de sedes y la compra de insumos para los talleres.

Entre 2010 y 2015, el programa Envión prácticamente duplica su inversión en términos reales: pasa de \$387,9 millones a \$715,6 millones. Por el contrario, en 2017, el gasto asociado al programa se reduce en más de una cuarta parte (-26,6%), reducción que se acentúa en 2018 con una merma de 7,7%. De esta manera, se observa que, en 2018, el presupuesto destinado a esta iniciativa es un tercio menor que el que se destinaba en 2015.

Tabla 4. Inversión Social en el programa Envión. 2010, 2015, 2017 y 2018.

En millones de \$ de 2018 y variación porcentual

Indicador	2010	2015	2017	2018
Inversión	387,9	715,6	525,5	490,2
Var. %	-	84,5%	-26,6%	-6,7%

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las prestaciones ejecutadas por el Programa, se observa que, en promedio, 36.542 adolescentes y jóvenes de entre 12 y 21 años accedieron entre 2012 y 2018. La cantidad máxima de adolescentes y jóvenes bajo programa se alcanzó en 2012 con aproximadamente 42.500 destinatarios/as y, en los años subsiguientes, las prestaciones comenzaron a descender con un repunte en 2017 y una fuerte caída en 2018, cuando alcanza el valor más bajo de la serie.

Tabla 5. Prestaciones otorgadas por el programa Envión. 2012-2018.

*Proyectado - **Programado

Prestación	Unidad de medida	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**	2018**
Becas	Jóvenes por mes	42.497	38.734	34.046	35.182	34.432	38.500	32.400
Equipos técnicos	Equipos	2.075	2.087	2.206	2.381	2.000	3.000	s/d

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

A lo largo del período 2010 - 2017, se observa que las políticas relacionadas con la Responsabilidad Penal Juvenil se enmarcaron en 3 ejes principales, independientemente de las modificaciones en las estructuras y denominaciones presupuestarias: *Centros de Contención*, *Centros Cerrados y de Recepción* y *Medidas Alternativas*.

Los *Centros de Contención* son dispositivos que tienen por objetivo alojar jóvenes que, en el marco de un proceso penal, se encuentren cumpliendo medidas cautelares o sancionatorias restrictivas de la libertad ambulatoria. Los *Centros Cerrados y de Recepción* buscan organizar y supervisar el ingreso, evaluación y derivación de los jóvenes con causas penales o medidas restrictivas de la libertad, al tiempo que se dedican a la atención integral de la población alojada en centros cerrados. Las *Medidas Alternativas* llevan adelante, de manera ambulatoria, las medidas socioeducativas alternativas a la privación o restricción de la libertad, dictadas por los Juzgados del fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.

Asimismo, es importante señalar que 2017 se incorpora una nueva actividad presupuestaria denominada *Centros de Atención y Derivación*, cuyo objetivo es generar un ámbito de evaluación del perfil de los jóvenes, para su derivación al Centro que pueda proveerle la más acertada medida socioeducativa, y paralelamente, crear establecimientos no convivenciales de permanencia en sustitución de las comisarías.

La atención mensual a jóvenes en conflicto con la Ley Penal varió significativamente entre 2010 y 2017, mostrando altibajos dentro de este periodo. No obstante ello, es notable observar cómo se incrementa la atención de jóvenes en Centros Cerrados y de Recepción a partir de 2015.

Tabla 6. Prestaciones otorgadas por el Sistema de Responsabilidad Juvenil. 2010-2017.
*Jóvenes por mes - *Proyectado - **Programado*

Dispositivos / Prestaciones	2010**	2011*	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Centros de Contención	300	300	160	218	220	200	250	350
Centros Cerrados y de Recepción	595	700	475	1.447	616	1.285	1.276	1.390
Medidas Alternativas	4.800	4.800	2.550	3.155	3.457	3.000	3.500	4.000
Centros de Atención y Derivación	-	-	-	-	-	-	-	500
Total	5.695	5.800	3.185	4.820	4.293	4.485	5.026	6.240

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Observaciones finales

La inversión en programas e iniciativas para adolescentes y jóvenes de bajos recursos en la Provincia de Buenos Aires se redujo aproximadamente un 20% en términos reales entre 2010 y 2018 y pasa de representar 1,7% a 1,3% del gasto público social. Al considerar sólo la inversión específica en AyJ, esta proporción se reduce al 0,6%.

Si, como se dice habitualmente, el presupuesto público es el reflejo de las prioridades de los gobiernos, nos enfrentamos entonces a un panorama poco alentador.

Como se confirma en este trabajo, existen escasos programas destinados exclusivamente a adolescentes y jóvenes. Más de la mitad de las políticas clasificadas como dirigidas a este sector son, en realidad, iniciativas diseñadas en función de las necesidades de grupos poblacionales más amplios. En este sentido, el de adolescentes y jóvenes resulta ser un grupo esquivo en cuanto al diseño de políticas específicas. Gran parte de los programas sociales de los que los/as adolescentes son destinatarios/as son compartidos también por niños y niñas. A su vez, las juventudes no cuentan con una oferta programática acorde a las problemáticas y a la dimensión de los desafíos (educativos, laborales, de participación, de integración, etc.) que se les presentan.

Un dato significativo y que ilustra esta idea se relaciona con el irrelevante peso presupuestario con el que cuentan las áreas de Juventud, que parecen ser el último orejón en el tarro de las políticas públicas.

Así, por un lado, los/as adolescentes suelen ser captados por los programas destinados también a la infancia. Para la juventud, prácticamente no existen iniciativas más allá de aquellas destinadas a jóvenes en conflicto con la ley, o sea, una vez que el/la joven es sujeto de la política cuando cometió una infracción o delito. La adolescencia parece quedar como un híbrido difícil de abordar, a mitad de camino entre la niñez y la juventud, mientras que los/as jóvenes rara vez son sujetos de una política pública que los convoque como protagonistas exclusivos, a excepción de iniciativas con énfasis en lo proteccional.

En este sentido, como se deduce del informe, durante los últimos años se privilegió la inversión en iniciativas de corte proteccional en detrimento de aquellas que pusieran de relieve la promoción de

derechos de la adolescencia y juventud, en un contexto de reducción generalizada de la inversión en esta población. Las iniciativas son prioritariamente “a posteriori”, esto es, una vez que los derechos fueron vulnerados. La intervención estatal, cuando llega, “llega tarde”. Existen escasas iniciativas y políticas de inclusión social previas, que atiendan la demanda y la necesidad de estos sectores. El Estado suelen aparecer cuando el/la joven ya se ha convertido en un problema “para otros/as”.

En cuanto a las políticas promocionales, la inversión social fue concentrándose progresivamente en la cuestión alimentaria, probablemente producto del contexto socioeconómico crecientemente complejo. Se fueron diluyendo, así, programas con énfasis en lo promocional, ya sea porque se dejaron de ejecutar como por reducciones presupuestarias.

En este contexto, resalta el programa Envió, por su especificidad y permanencia y por su historia en la provincia, donde se ha convertido en un programa emblemático. Sin embargo, no estuvo exento de la reducción presupuestaria general que sufrieron las políticas para adolescentes y jóvenes durante los últimos años.

En definitiva, mucho se ha dicho acerca de la juventud “como problema”: la construcción del discurso acerca de una juventud caracterizada por la apatía, el consumismo, el individualismo y la violencia ha facilitado la propagación de ideas de políticas de “mano dura” como solución al “problema de la juventud”. Sin embargo, la vacancia de políticas sociales comprometidas, que aborden en su especificidad a esta población debe ser tenida en cuenta a la hora de encontrar posibles causas, pero sobre todo también posibles soluciones a los desafíos de la juventud.

Anexo 1. Programas presupuestarios para adolescentes y jóvenes de sectores populares según clasificaciones diversas. Provincia de Buenos Aires. 2010.

Programa presupuestario	Área de ejecución	Grado de especificación	Población	Con énfasis en...	Área temática
Actividades Comunes de Niñez y Adolescencia	Desarrollo social	General	NNA y jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Programa de Niñez y Adolescencia	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Atención de Niños y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Capacitación Institucional Comunitaria	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Servicio Alimentario Escolar - Posprimaria	Desarrollo social	Específico	Adolescentes	Promoción	Seguridad alimentaria
Agencias de Orientación Socioproductiva	Desarrollo social	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Oportunidades	Desarrollo social	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Proyecto Adolescente	Desarrollo social	Específico	Adolescentes	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Barridos Bonaerenses	Desarrollo social	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Envió	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa
Prevención y Asistencia de las Adicciones	Desarrollo social	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Deporte Social	Cultura y deportes	General	NNA y jóvenes	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Juegos Deportivos Buenos Aires	Cultura y deportes	General	Jóvenes y adultos mayores	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Hospital Reencuentro - La Plata	Salud	Específico	Jóvenes y adultos	Promoción	Promoción y prevención en salud
Atención Materno Infantil	Salud	General	NNA	Promoción	Promoción y prevención en salud
Agencia de Empleo	Trabajo	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)	Trabajo	General	NNA	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Pacios abiertos en las Escuelas	Educación	General	NNA y jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 2. Programas presupuestarios para adolescentes y jóvenes de sectores populares según clasificaciones diversas. Provincia de Buenos Aires. 2015.

Programa presupuestario	Área de ejecución	Grado de especificidad	Población	Con énfasis en...	Área temática
Unidad Secretaría de la Sec. de Niñez y Adolescencia	Niñez y adolescencia	General	NNA y jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Coordinación Administrativa de la Sec. de Niñez y Adolescencia	Niñez y adolescencia	General	NNA y jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia	Niñez y adolescencia	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	Niñez y adolescencia	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Programas de Niñez y Adolescencia	Niñez y adolescencia	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Atención de Niños y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales	Niñez y adolescencia	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil - Sistema de Medidas Alternativas	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil - Sistema de Institutos Penales Provinciales	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Capacitación y Planificación Institucional y Comunitaria	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Servicio Alimentario Escolar - Posprimaria	Desarrollo social	Específico	Adolescentes	Promoción	Seguridad alimentaria
Barrios Bonaerenses	Desarrollo social	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socio productiva
Enviólón	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa
Juventud	Juventud	Específico	Jóvenes	Promoción	Participación e inclusión juvenil
Deportes Sociales	Deportes	General	NNA y jóvenes	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Juegos Deportivos Buenos Aires	Deportes	General	Jóvenes y adultos mayores	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Hospital Reencuentro - La Plata	Salud	Específico	Jóvenes y adultos	Promoción	Promoción y prevención en salud
Atención Materno Infantil	Salud	General	NNA	Promoción	Promoción y prevención en salud
Políticas de Género	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Prevención y Asistencia de las Adicciones	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Promoción de Empleo	Trabajo	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socio productiva
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)	Trabajo	General	NNA	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Patios abiertos en las Escuelas	Educación	General	NNA y jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 3. Programas presupuestarios para adolescentes y jóvenes de sectores populares según clasificaciones diversas. Provincia de Buenos Aires. 2017.

Programa presupuestario	Área de ejecución	Grado de especificidad	Población	Con énfasis en ...	Área temática
Actividades comunes a Niñez y Adolescencia	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Promoción y Protección de Derechos	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Servicio Alimentario Escolar - Pospirmería	Desarrollo social	Específico	Adolescentes	Promoción	Seguridad alimentaria
Envío	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa
Planificación y Control de Gestión	Desarrollo social	General	NNA y jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Juventud	Juventud	Específico	Jóvenes	Promoción	Participación e inclusión juvenil
Deportes	Cultura y deportes	General	Jóvenes y adultos mayores	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Salud Mental y Adicciones	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Salud de la Mujer, Infancia y Adolescencia	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Hospital Reencuentro - La Plata	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Difusión de Políticas de Género y Diversidad Sexual	DD.HH	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Promoción de Empleo	Trabajo	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)	Trabajo	General	NNA	Promoción	Talleres de promoción y prevención

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 4. Programas presupuestarios para adolescentes y jóvenes de sectores populares según clasificaciones diversas. Provincia de Buenos Aires. 2018.

Programa presupuestario	Área de ejecución	Grado de especificidad	Población	Con énfasis en...	Área temática
Actividades Comunes de Niñez y Adolescencia	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Prom. y Prot. de Derechos del Niño/as y Adolecsc.	Desarrollo social	General	NNA	Protección	Asistencia y contención
Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Protección	Asistencia y contención
Servicio Alimentario Escolar - Posprimaria	Desarrollo social	Específico	Adolescentes	Promoción	Seguridad alimentaria
Enviñ	Desarrollo social	Específico	Jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa
Coord. y Asist. a las Políticas Provinciales y Municipales de Juventud	Juventud	Específico	Jóvenes	Promoción	Participación e inclusión juvenil
Actividades Comunes de Deportes	Cultura y deportes	General	NNA, jóvenes, adultos	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Juegos Deportivos Buenos Aires	Cultura y deportes	General	NNA, jóvenes, adultos	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Servicio de Apoyo a Instituciones y Actividades de Deporte Social	Cultura y deportes	General	NNA, jóvenes, adultos	Promoción	Actividades deportivas, culturales y recreativas
Coord. de Determ Soc de la Salud y la Enferm Física, Mental y de las Adicciones	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Hospital Reencuentro -La Plata	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Promoción y prevención en salud
Difusión de Políticas de Género y Diversidad Sexual	Salud	Específico	Adolescentes y jóvenes	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Promoción y Políticas de Empleo	Trabajo	General	Jóvenes y adultos	Promoción	Inclusión laboral y/o socioproductiva
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)	Trabajo	General	NNA	Promoción	Talleres de promoción y prevención
Política Socio Educativa	Educación	General	NNA y jóvenes	Promoción	Inclusión socioeducativa

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 5. Descripción de programas para adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables de la provincia de Buenos Aires por área de ejecución (2010, 2015, 2017 y 2018).

ÁREA: DESARROLLO SOCIAL / NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

- ▶ **Actividades Comunes de Niñez y Adolescencia**
- ▶ **Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2015)**
- ▶ **Unidad Secretaría de la Secretaría de Niñez y Adolescencia(actividad central) (2015)**

El objetivo de este Programa es diseñar y ejecutar políticas de promoción y protección de los derechos del niño y del adolescente, formulando los programas y servicios necesarios para la implementación de la Ley de Protección y Promoción de los Derechos del Niño y Adolescentes.

▶ **Coordinación Administrativa de la Secretaría (actividad central)**

Tiene como objetivo programar, ejecutar y controlar el Presupuesto General de la Secretaría de Niñez y Adolescencia.

▶ **Programa de Niñez y Adolescencia**

Este Programa tiene por objeto promover la articulación de planes, programas y proyectos existentes, tendientes a alcanzar un abordaje integral y múltiple de la problemática de la promoción y protección de los derechos del niño, niña y adolescente; formular e implementar programas y acciones de promoción y protección de derechos; formular proyectos y programas para garantizar la plena vigencia de la legislación existente; controlar, evaluar y coordinar acciones tendientes al funcionamiento de las instituciones convivenciales oficiales y organizaciones no gubernamentales conveniadas.

Subprograma 1 - Becas de Niñez y Adolescencia

Este subprograma responde a la necesidad de contar con un sistema subvenciones mensuales, que compense dificultades familiares y de niñas, niños y adolescentes; que favorezca la integración familiar y comunitaria, así como el progresivo autovalimiento, de niños y jóvenes que han sido institucionalizados.

Subprograma 2 - Programa de Autovalimiento Juvenil - PROA

Esta iniciativa busca que los y las jóvenes que se encuentren ante la necesidad de auto valerse fuera de las instituciones, y que no cuenten con los recursos necesarios, alcancen en el corto plazo el autosostenimiento económico, la autonomía convivencial y su consolidación como miembros activos y activas de la sociedad.

Subprograma 3 - Programa de Integración Comunitaria - PIC

Se propone que los niños, niñas y adolescentes, a través de su participación activa en espacios de formación y recreación específica y en la construcción de vínculos significativos con otros actores de su comunidad, logren resignificar y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad. Se trata de consolidar equipos territoriales que sean capaces de asumir un compromiso con los niños, niñas y los adolescentes en un rol de facilitación y mediación de las instancias necesarias para su integración. Otorga subsidios a municipios y ONG.

Subprograma 4 - Atención Socio familiar a la Infancia y Adolescencia a través de O.N.G.

Este subprograma busca atender la situación de niños en situación de calle, reduciendo los efectos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos, ofreciendo espacios de contención y acompañamiento que fortalezcan o tiendan a restablecer sus vínculos familiares o comunitarios. La política se efectiviza a través de subsidios a ONG y municipios.

Subprograma 5 - Efectores de Salud

Esta iniciativa tiene por objetivo brindar una red de apoyo a las familias y organizaciones comunitarias en el cuidado personalizado de niños y adolescentes que atraviesan un período de reinserción social o atención domiciliaria en tratamientos especializados de salud. Presenta, a su vez, diferentes actividades específicas:

“Clínicas Psiquiátricas”: brindan un servicio especializado en salud, para la atención regionalizada de niños y adolescentes con trastornos mentales.

“Centro Educativo Terapéutico”: se dirige a niños y jóvenes cuya discapacidad (mental, sensorial, motriz) no les permite acceder a un sistema de educación especial sistemático y requieren de este tipo de servicios para realizar un proceso educativo adecuado a sus posibilidades.

“Hogares para discapacitados”: brindan cobertura integral a los requerimientos básicos esenciales a niños y adolescentes con discapacidad sin grupo familiar propio o con grupo familiar no continente. Financian la atención ofrecida por cuidadores domiciliarios y acompañantes terapéuticos.

“Programas alternativos en salud mental”: promueven estrategias de rehabilitación psicosocial a través de programas comunitarios que optimicen la reinserción del niño y adolescente a su comunidad.

► **Atención de Niños y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales**

El objetivo de este programa es instalar en la conciencia de los organismos involucrados provinciales, municipales, Poder judicial y la sociedad, el derecho del niño a permanecer en su ámbito familiar y comunitario, ofreciendo el Estado las condiciones que permitan su logro, a través de los servicios locales en cabeza de los municipios y la coordinación y supervisión de los servicios zonales.

Subprograma 1 - Fortalecimiento del Sistema de Protección a Nivel Local y Zonal

Facilitar la accesibilidad de niños, niñas adolescentes con derechos vulnerados a programas de promoción y protección de derechos.

Subprograma 2 - Hogares Convivenciales

Se entiende por hogar al recurso institucional que tiene por finalidad brindar cobertura integral a los requerimientos básicos esenciales (vivienda, alimentación, atención especializada) a niños, niñas y adolescentes, incluso con discapacidades, sin grupo familiar propio o con grupo familiar no continente.

Subprograma 3 - Casas de Abrigo

Responde a la necesidad de generar dispositivos institucionales que posibiliten la implementación de la medida de abrigo en forma excepcional y temporaria cuando se han agotado las instancias para llevarla a cabo con familias ampliadas o referentes de la red comunitaria. Depende del Servicio Zonal.

► **Promoción y Protección de Derechos (2017)**

► **Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño/as y Adolescentes (2018)**

El objetivo es coordinar las políticas y planes destinados a establecer y sostener el sistema de promoción y protección de los derechos del niño y del adolescente, a los fines del cumplimiento de la Ley N° 13.298 de Protección y Promoción de los Derechos del Niño y Adolescentes.

Subprograma 1 - Promoción y Protección

Se compone de los siguientes servicios y prestaciones:

“Hogares Convivenciales”

“Programas Familias Solidarias”: brinda atención integral en un ámbito convivencial familiar a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el marco de una medida de abrigo. Implementa un sistema de becas a través de las cuales se realizan transferencias periódicas de recursos económicos a las familias de la comunidad que participan en el programa.

“Servicios Zonales y Casas de Abrigo”

“Centros de Día”: ofrecen espacios de contención y acompañamiento para fortalecer o restablecer los vínculos familiares o comunitarios de niños en situación de vulnerabilidad social y/o familiar. Funcionan mediante la actividad de Organizaciones no Gubernamentales, a través de un sistema de subvenciones mensuales o bimestrales.

“Operadores de calle”: se trata de operadores que recorren los principales puntos de las ciudades con el fin de acompañar, resignificar y orientar a niños y adolescentes que se encuentren en la vía pública y con riesgo para sí o para terceros, y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad.

Subprograma 2 - Efectores De Salud

Se ejecuta a través de cinco actividades:

“Clínicas Psiquiátricas”

“Centro Educativo Terapéutico”

“Hogares para Discapacitados”

“Programas Alternativos de Salud Mental”

“Comunidades Terapéuticas”

► **Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil**

El programa diseña programas, servicios y medidas requeridos para implementar la política de responsabilidad penal juvenil, tendiendo a la participación de la familia en el proceso de socialización de cada joven. Se ejecuta a través de cinco actividades:

► **“Conducción y Gestión”**

“Servicios de Atención y Derivación”: el objetivo es generar un ámbito de evaluación del perfil de jóvenes para su derivación al Centro que pueda proveerle la más acertada medida socioeducativa y, paralelamente, crear establecimientos no Convivenciales de permanencia de los jóvenes, en sustitución de las comisarías.

“Contención en régimen Cerrado”: se propone alojar jóvenes que, en el marco de un proceso penal, se encuentren cumpliendo medidas cautelares o sancionatorias restrictivas de la libertad ambulatoria, dispuestas por el juzgado actuante.

“Supervisión de Medidas alternativas”: brinda atención ambulatoria de medidas socioeducativas alternativas a la privación de la libertad, dictadas por los Juzgados del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, para jóvenes punibles que, en el marco de un proceso penal sean ordenadas con carácter cautelar o sancionatorio.

“Alojamiento en Régimen Cerrado”: su objetivo es la atención integral de la población alojada en los Centros Cerrados para el cumplimiento de medidas restrictivas de la libertad ordenadas por la justicia en el marco de un proceso penal.

► **Capacitación Institucional Comunitaria (2010)**

► **Capacitación y Planificación Institucional y Comunitaria (2015)**

Este programa lleva a cabo el procedimiento de planificación integral para cada área de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. Contempla el diagnóstico, la capacitación a los distintos institutos y centros, a través de las horas cátedra asignadas a la misma, los procesos de gestión, las metas esperadas por área y la evaluación correspondiente. Brinda capacitación permanente a los Servicios Zonales de Promoción de Derechos y Casas de Abrigo, en temáticas de la ley 13.298 y 13.634.

Cuenta con dos actividades presupuestarias:

“Conducción y Gestión Ejecutiva”: se capacita a los agentes trabajadores de las instituciones apuntándolos a instruirlos en el trato con niños/as y adolescentes de establecimientos tutelados, y que concluyan sus estudios secundarios.

Asimismo, se implementan talleres de capacitación laboral y de producción para que los alumnos/as institucionalizados/as, de acuerdo a sus posibilidades, puedan acceder a distintos niveles de educación y ser acreditados según la Dirección General de Escuelas.

“Capacitación Laboral para jóvenes con medidas privativas y/o alternativas de la libertad”
Brinda formación laboral a los jóvenes que ingresan al sistema de Responsabilidad Penal Juvenil para favorecer su integración en la comunidad.

► **Planificación y Control de Gestión**

Este Programa tiene por objeto la realización del diagnóstico, planificación, capacitación a los distintos programas y efectores del Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Asimismo, debe realizar el control interno de la gestión del Organismo, produciendo informes de auditorías sobre las actividades desarrolladas y en su caso formular las recomendaciones u observaciones que correspondan, haciendo el efectivo seguimiento de las mismas.

Tiene para su desarrollo cinco actividades:

“Conducción y Gestión Ejecutiva”

“Autonomía Joven”: su objetivo es lograr en los jóvenes el desarrollo de un proyecto de vida autónomo mediante la articulación de recursos educativos, de formación para el empleo, de estrategias para la inclusión laboral, y el desarrollo de habilidades para la vida. Brindar a los jóvenes el acompañamiento necesario en el proceso por medio de tutorías, y otorgando en los casos en los que se contemple, un recurso económico en función del sostenimiento de la estrategia de desinstitucionalización.

“Educación y Capacitación”: su objetivo es brindar apoyo pedagógico en los distintos niveles de enseñanza, procurando la inserción en ámbitos sociales y comunitarios a través de la formación para el trabajo y la capacitación en oficios. Propender a través de la capacitación de los agentes trabajadores de las instituciones a la transformación de las prácticas laborales en función a la adecuación de las mismas al paradigma de la Protección Integral de los Derechos del Niño.

“Aportes no reintegrables O.S.C. para actividades especiales”: su objetivo es apoyar a Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de políticas y programas de calidad que presenten aspectos innovadores y estén destinados a niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Buenos Aires.

“Mantenimiento y Mejora de Infraestructura”: a través de esta actividad se realizan trabajos necesarios para garantizar la habitabilidad, seguridad y calidad de vida en los espacios en los que conviven niñas, niños y adolescentes bajo distintas modalidades.

► **Servicio Alimentario Escolar - Pos primaria**

Consiste en una prestación a la población adolescente pos primaria a través de 2 módulos de prestaciones: simple y doble.

► **Agencias de Orientación Socio productiva**

El programa tiene como objetivos generar a nivel local ámbitos de promoción y orientación de los ciudadanos con inquietudes y/o con dificultades para la inclusión social principalmente de los sectores juveniles, potenciando procesos de inclusión laboral e integración social que aumenten las condiciones de empleabilidad de los destinatarios a través de la articulación con empleadores, instituciones y demás actores representativos.

► **Oportunidades**

El programa tiene como objetivo apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades de la población en situación de vulnerabilidad social para incrementar sus oportunidades de inclusión social.

Destinado a jóvenes (de 16 a 25 años) y adultos/as (de 26 a 60 años) desocupados/as, organizados en proyectos, prioritariamente destinatarios actuales del Proyecto Adolescente y del Plan Barrios Bonaerenses. Consta de transferencia directa de un ingreso fijo mensual a cada integrante y una suma mensual a la organización o municipio responsable del proyecto.

► Proyecto Adolescentes

El objetivo del programa es propiciar el acceso de los adolescentes, en condiciones de igualdad, a los bienes sociales y servicios de la comunidad y hacer partícipe de las políticas sociales al adolescente, la familia y la comunidad procurando una participación activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones.

El acceso al Proyecto Adolescentes se efectiviza a partir de la incorporación de chicos y chicas organizados en un número no mayor a 20 en torno a un proyecto que debe ser presentado por un Municipio en articulación con alguna entidad intermedia u ONG, o por una organización de la sociedad civil en vinculación con una entidad estatal municipal o provincial.

► Barrios Bonaerenses

El objetivo del programa es aumentar las condiciones de empleabilidad de los destinatarios/as (desocupados/as mayores de 18 años o menores emancipados/as, que no participen en otros programas de empleo, preferentemente familias numerosas) a través de la promoción de la terminalidad educativa, la capacitación laboral y la generación de iniciativas socio productivas.

► Envión

Este programa está orientado a fortalecer el rol de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social entre 12 y 21 años de edad, a través de la designación de sedes ya sea por parte de los municipios, así como también con aquellas organizaciones de la Sociedad Civil que acrediten experiencia con el trabajo de inclusión de adolescentes residentes en barrios atravesados por la pobreza.

Este programa cuenta con dos actividades:

“Gestión de Apoyo de Convenios con Municipios y O.S.C.”: a través de convenios con los municipios y OSC, los/as adolescentes y jóvenes cuentan con un incentivo llamado beca y también tutores barriales que desempeñan un rol fundamental en el trabajo de pertenencia de cada niño, niña, adolescente y joven, intentando su acercamiento a la sede. En los talleres se trabaja con ejes tales como deportes, trabajo, educación, empleo y salud. En 2018, se adicionaron objetivos específicos relacionados con adicciones, violencia de género, salud sexual y reproductiva, emprendedurismo, etc.

“Conducción y Fortalecimiento de Sedes”: se busca el fortalecimiento del programa a través de incentivos económicos y/o construcción o refacción de sedes y/o compra de insumos para talleres.

► Prevención y Asistencia de las Adicciones

El programa tiene como objetivo la recuperación, reeducación y rehabilitación de personas con problemas de adicciones y el desarrollo de programas de prevención específica para poblaciones objetivo dentro del ámbito de la provincia de Buenos Aires. En este programa se despliegan los Centros de Prevención de Adicciones (CPA).

ÁREA: JUVENTUD

› Juventud

Son las acciones del Consejo Provincial de la Juventud, que tiene como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyan al desarrollo pleno, la igualdad jurídica, acceso a la salud y educación, desarrollo social, económico, laboral, político y cultural.

› Coordinación y Asistencia a las Políticas Provinciales y Programas Municipales de Juventud

Tiene como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyan al desarrollo pleno, la igualdad jurídica, acceso a la salud y educación, desarrollo social, económico, laboral, político y cultural de los jóvenes y la promoción de la incorporación de la perspectiva de los/as jóvenes a las políticas del Gobierno. Para lograr este objetivo el programa se desarrolla en dos actividades:

“Capacitación Laboral y Promoción del Empleo de Jóvenes”

“Servicio del Observatorio de la Juventud”

ÁREA: CULTURA Y DEPORTES

› Deporte Social

Es objetivo principal del programa es brindar apoyo a las actividades deportivas, recreativas y de tiempo libre que tiendan a incorporar los sectores sociales marginados. En el área de “integración juvenil” se pretende continuar implementando políticas de integración social para la población penitenciaria de diversos Centros de Detención de la Provincia de Buenos Aires, en donde se promueven valores sociales a través de la práctica deportiva dirigida en formato de Clínicas Deportivas coordinadas por Deportistas y Ex-deportistas de renombre de diversas especialidades. Posteriormente, según el avance conductual de los reclusos se pretende generar encuentros deportivos entre diferentes penales.

› Juegos Deportivos Buenos Aires

Los Juegos Deportivos Buenos Aires La Provincia es un evento multidisciplinario cuyo objetivo fundamental es la inclusión y participación de los/as jóvenes y los/as abuelos/asque habitan la Provincia. Estos están insertos en la Identidad Cultural de los bonaerenses, constituyendo la más concreta política deportiva de estado en el ámbito Provincial, habiendo sido creada en el año 1992. “Los Juegos” involucran un esfuerzo conjunto del Gobierno Provincial, las Administraciones Municipales, las instituciones de la sociedad civil, como así también, de todos y cada uno de sus participantes.

› Deportes

Bajo este programa se ejecuta el presupuesto de los Juegos Deportivos Buenos Aires y Deporte Social y Clubes de Barrio.

› Actividades Comunes a Deportes

El objetivo de esta iniciativa consiste en profundizar los programas y políticas de promoción y fiscalización del deporte social y la recreación en el ámbito provincial, evaluar las necesidades y brindar apoyo a las actividades deportivas, recreativas y de tiempo libre que tiendan a incorporar los sectores sociales marginados.

► Servicio de Apoyo a Instituciones y Actividades de Deporte Social

El objetivo de este programa es profundizar los programas y políticas de promoción y fiscalización del deporte social y la recreación en el ámbito provincial, evaluar las necesidades y brindar apoyo a las actividades deportivas, recreativas y de tiempo libre que tiendan a incorporar los sectores sociales marginados.

Tiene para su desarrollo dos actividades:

Asistencia a Clubes de Barrio: su objetivo es recuperar y revalorizar el rol social de los clubes de barrio incorporándolos al Sistema Deportivo Provincial y Nacional donde recobren su función en la integración deportiva, social y cultural.

Apoyo a actividades de Deporte Social y eventos deportivos no federados: se propone profundizar los programas de capacitación deportiva brindando capacitaciones para entrenadores, y clínicas deportivas con deportistas olímpicos y de alto rendimiento.

ÁREA: SALUD

► Atención Droga dependientes Hospital Reencuentro - La Plata

Este programa se presta a través de establecimientos orientados al diagnóstico tratamiento y rehabilitación de pacientes droga dependientes. El perfil de su equipamiento le permite cubrir las especialidades relacionadas con un cierto grado de complejidad tanto en consultorios externos como en internación. Cuenta con servicios de diagnóstico y tratamiento de rutina. Es un centro de referencia provincial.

Salud Mental y Adicciones (2017) (en 2018 se ejecuta entre las iniciativas del programa Coordinación de Determinantes Sociales de la Salud y la Enfermedad Física, Mental y de las Adicciones)

El objetivo del Programa es implementar una política pública de salud mental y adicciones basada la promoción, prevención, tratamiento y recuperación, con la participación de la comunidad en pos de una mayor inclusión y equidad. Con una visión integradora de la problemática, orientada a la atención territorial de la Salud como estrategia, se ha profundizado el proceso de territorialización de la asistencia. Con sede en su mayoría en los Centros Provinciales de Atención (CPA) se implementan Servicios Integrados que buscan apuntalar respuestas geo-referenciadas y abordajes comunitarios en base a ejes del sistema sanitario y político.

► Atención Materno Infantil

El objetivo del Programa se centra en disminuir las tasas de mortalidad de la población materno-infantil mejorando el acceso y la calidad de la atención médica de las mujeres en edad fértil, las embarazadas, los niños y los adolescentes.

Brinda gratuitamente leche, medicamentos, instrumental, libretas sanitarias y material de difusión. Realiza la evaluación de situaciones críticas (por ej. Nutricional, enfermedades respiratorias), la vigilancia epidemiológica de la mortalidad materno infantil, y la protocolización de patologías importantes.

Los beneficiarios son la población sin recursos ni cobertura de obra social, plan médico prepago o mutual, los niños de 0 a 5 años, niños en edad escolar, los/as adolescentes, las mujeres en edad fértil y las embarazadas.

► Políticas de Género

El Programa Provincial de Salud para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a Víctimas se crea como órgano encargado de proponer políticas, convocar a la concertación, diseñar y ejecutar en el ámbito del Ministerio de Salud acciones de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, contribuyendo así a mejorar

la calidad de vida de la población desde una perspectiva de género. Las acciones propuestas se realizan en forma articulada con otras áreas del Ministerio de Salud relacionadas con la salud mental, la prevención, la promoción en la comunidad, la emergencia y la capacitación de los equipos de salud.

Tiene cinco líneas de intervención:

- Capacitación de Profesionales de la Salud
- Prevención de la Violencia Familiar y Sexual
- Atención a las Víctimas de Violencia Familiar y Sexual
- Investigación y Registro
- Articulación interinstitucional

► Salud de la Mujer, Infancia y Adolescencia

Entre las diversas líneas de acción que se desarrollan en este programa, se ejecuta el Programa de Salud Sexual y Reproductiva cuyo objetivo es ampliar el acceso y la cobertura universal a los servicios de salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos y equidad para contribuir a la reducción del embarazo no planificado y la morbi-mortalidad materna.

Entre las líneas de trabajo se pueden mencionar:

“Más opciones para más mujeres” que tiene como propósito ampliar el acceso y la cobertura de mujeres (incluyendo adolescentes) a métodos anticonceptivos (MACs) con énfasis en métodos reversibles de larga duración. Se apoya en el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo de las obstétricas en los equipos de salud dentro de sus nuevas competencias profesionales conforme a la Ley N° 14.802 con el objetivo de fortalecer una red de servicios de buenas prácticas en consejería, provisión y seguimiento de usuarias de MACs con enfoque de género y de derechos sexuales y reproductivos.

“Sistema de Aseguramiento de Insumos”: la construcción de este sistema tiene como objetivo la disminución de las brechas de desigualdad existentes, promoviendo el acceso universal y gratuito a insumos anticonceptivos para la prevención de embarazos no planificados. Sus características son: a. perspectiva de derechos y género. b. ampliación de la oferta de tecnología anticonceptiva y de información científica a usuarias y equipos de salud. c. fortalecimiento de las redes sociales para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

“Te acompañamos”: esta iniciativa tiene como propósito fortalecer las redes de servicios para la atención de personas en situación de aborto: interrupción legal del embarazo (ILE); atención post aborto (APA); y estrategia de reducción de riesgos y daños (RRyDD). Se articula con el proyecto Ministerial Cada Vida Cuenta y se enmarca en la Ley N° 14.738, modificatoria de la Ley N° 13.066.

“Fortalecimiento de la calidad de atención de los servicios de salud sexual y reproductiva”: este proyecto se propone generar disponibilidad de redes y servicios de buenas prácticas en salud sexual y reproductiva.

► Difusión de Políticas de Género y Diversidad Sexual

A través de este programa se promoverán políticas de juventud y género, apoyando la creación y consolidación de proyectos específicos en el nivel provincial y municipal, de manera que implementen y monitoreen la visión de género y diversidad en las políticas públicas de la gestión de gobierno. Promoverá y apoyará el diseño de acciones integrales de juventud en los diferentes niveles de gestión del Estado, propiciando una visión de equidad de género y diversidad.

ÁREA: EMPLEO**► Agencia de Empleo**

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación conforme al decreto 1506/04, crea el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) con el objetivo de poner en marcha un “esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados”. A fin de “fortalecer las capacidades institucionales del SCyE, el Ministerio implemento la Red de Oficinas Públicas de Empleo que brinda servicios de orientación e intermediación laboral”.

En el marco del convenio establecido entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Empleo lleva adelante el fortalecimiento de las Oficinas de Empleo Municipales ubicadas en la Provincia de Buenos Aires, las mismas integran la Red de Servicios de Empleo. Asimismo se prevé que la Agencia Provincial de Empleo “coordine la asistencia técnica a los municipios en la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo”.

Por otra parte, uno de los programas vigentes es “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” creado por resolución 497/2008 del MTEySS. El mismo tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los/as jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente”. Con respecto a este programa se ha acordado que la Subsecretaría de Empleo de la Provincia “contribuya con la construcción, puesta en marcha y actualización de un sistema de seguimiento-monitoreo de las acciones del programa, de la trayectoria formativa y ocupacional seguida por los jóvenes que participen en el mismo de acuerdo al conjunto de indicadores establecidos por la Secretaría de Empleo”.

► Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil COPRETI

En el año 2004, para abordar la problemática del trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires, se constituyó - en la órbita y bajo la presidencia de este Ministerio - la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), que adquirió institucionalidad y reglamentó sus objetivos mediante el Decreto 1303/05. Mediante Ley 13.803/08 se creó el Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires que tiene como objetivo la detección, prevención y erradicación del trabajo infantil. El programa se desarrolla en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes creado por Ley 13.298.

► Promoción de Empleo

Este programa tiene como principal objetivo lograr la inserción efectiva en el mercado laboral de personas que se encuentran desempleadas, haciendo principal hincapié en los grupos más vulnerables. Para ello, se vale de informes de diagnóstico de mercado laboral municipal para conocer las problemáticas específicas de cada localidad. En función a estas problemáticas detectadas se realizan charlas de difusión y capacitación sobre los programas de empleo en diferentes organizaciones locales a las que asisten tanto los dadores de trabajo como aquellos que buscan un empleo. Finalmente se implementan las herramientas de inserción laboral para la incorporación efectiva de personas desempleadas en la actividad laboral.

ÁREA: EDUCACIÓN

► Patios Abiertos en las Escuelas

Esta iniciativa abarca a niños, niñas y jóvenes, insertos o no en el sistema escolar y comprendidos en la franja de los 5 a los 21 años, en situación de vulnerabilidad social y educativa, a quienes se le ofrece el espacio escolar durante los fines de semana para su retención e inclusión en el sistema educativo a través del desarrollo de actividades artísticas, deportivas, recreativas y de capacitación para el trabajo.

Se define al Programa "Patios Abiertos" como un espacio de participación y de construcción social dentro de la Escuela en el cual los/as jóvenes tienen el papel protagónico, acompañados por la comunidad.}

Una de las características distintivas de este programa es que promueve el desarrollo de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas por medio de la implementación de Proyectos todos los fines de semana.

► Política Socioeducativa

Teniendo en cuenta la complejidad territorial de la Provincia de Buenos Aires, donde conviven grandes conglomerados urbanos con ciudades pequeñas, cada una de estas con sus particularidades, surgió la necesidad de crear este programa especial con el propósito de permitir la gestión de las políticas socioeducativas en territorio.

Objetivo General: garantizar la gestión, coordinación, articulación y evaluación de cada uno de los programas de la Dirección Provincial de Política Socioeducativa en territorio, de manera de propiciar la inclusión y permanencia educativa de niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa, cultural, social y económica, atendiendo la heterogeneidad y particularidades de los distritos.

CAPÍTULO III

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

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



Introducción¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Véase en Anexo 1, gráfico 17.

5. Véase en Anexo 1, gráfico 18.

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

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

Notas metodológicas

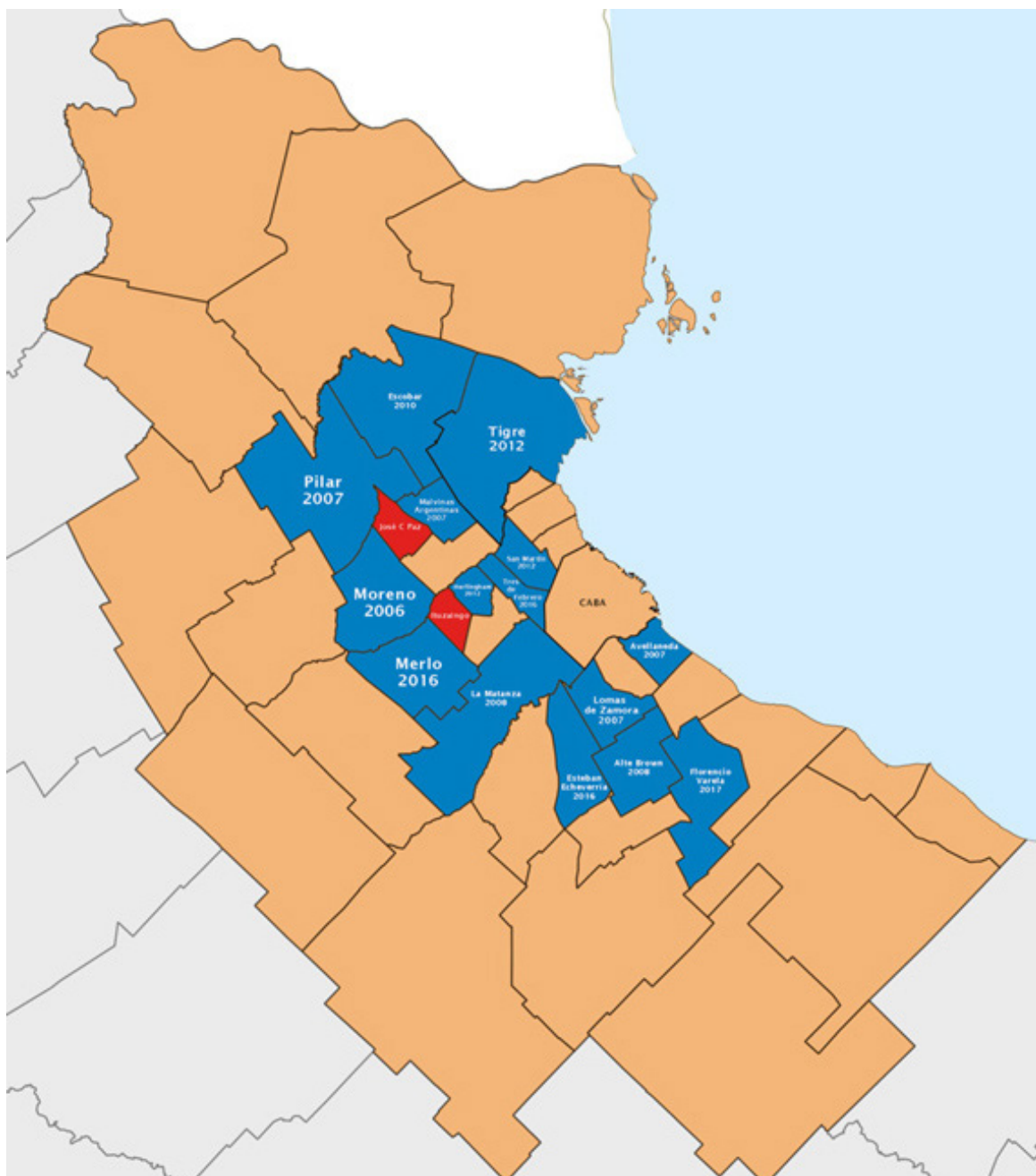
Atendiendo a que la demanda emergente de los/as adolescentes y jóvenes se expresan predominantemente a nivel territorial, en el presente estudio se avanzó en la composición de información de políticas, programas e iniciativas locales en materia de promoción y protección de derechos dirigidas a adolescentes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

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

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

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

Localización de los municipios relevados



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marco conceptual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Véase el marco normativo.

Marco normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estructura institucional municipal para la atención de adolescentes y jóvenes

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

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

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

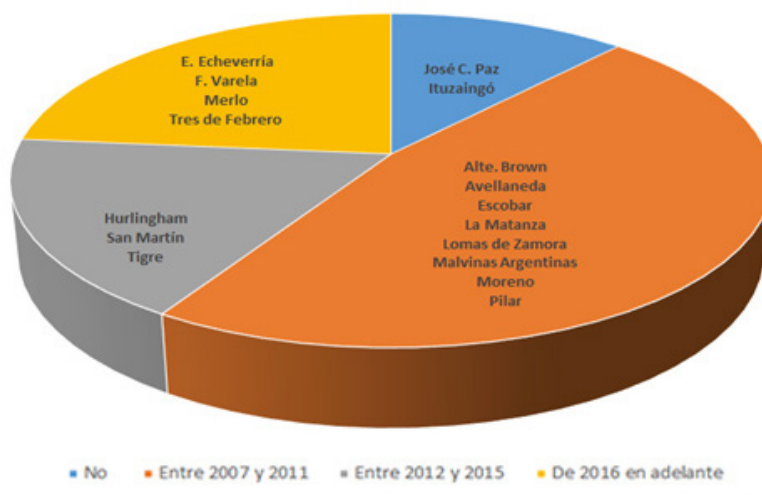
En este sentido, de los 17 municipios relevados, 15 firmaron convenio de adhesión a la Ley Provincial y 2 no (Ituzaingó y José C. Paz). Dentro de aquellos que firmaron dicho convenio, es posible identificar tres períodos en la adhesión, para dar cuenta de la mencionada heterogeneidad a nivel municipal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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

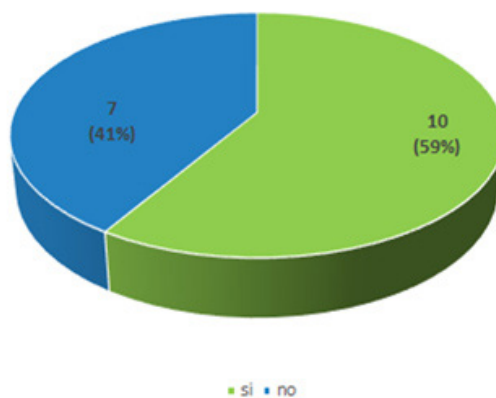
Asimismo, esta indagación en torno a las iniciativas nacionales, provinciales y municipales permite detectar la importancia conferida a las cuestiones problemáticas específicas de este grupo etario como así también las vacancias para dar respuesta a las mismas.

Iniciativas nacionales

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

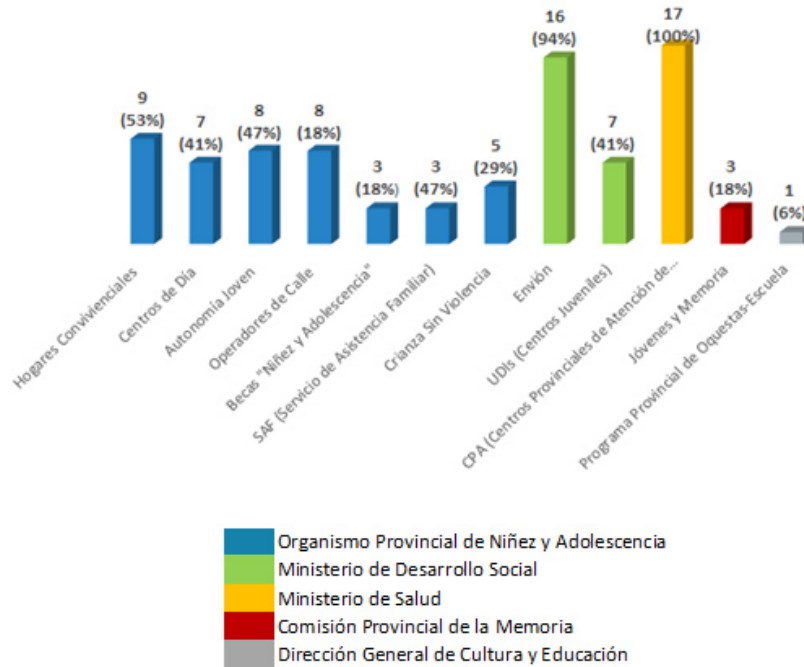
Iniciativas provinciales

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Iniciativas municipales

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

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

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

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

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

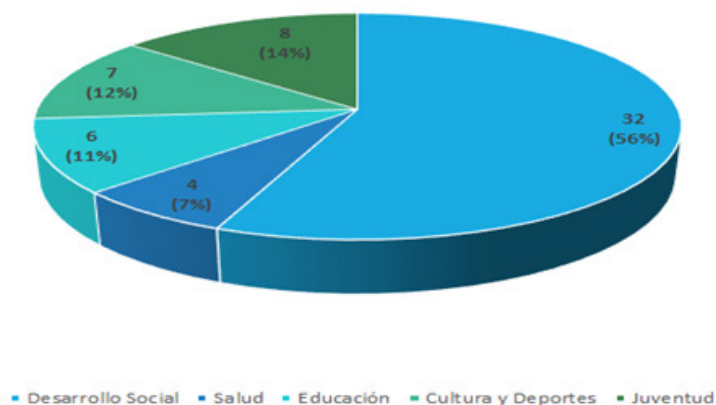
En promedio los/as entrevistados/as declararon 3 iniciativas por municipio, teniendo en consideración que se mencionaron 57 programas y actividades orientadas a adolescentes y jóvenes de gran heterogeneidad debido a las particularidades locales de cada territorio municipal.²⁷

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

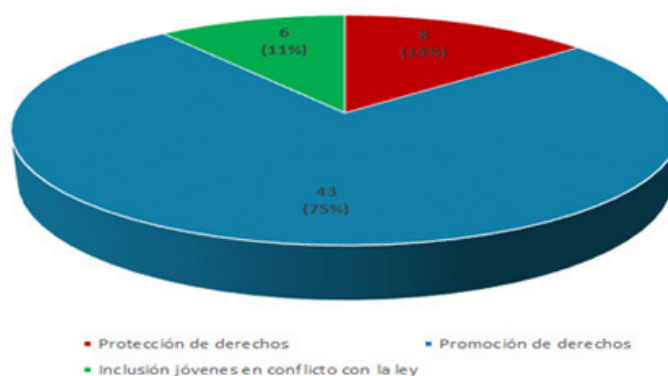
29. Es importante resaltar que estos programas de protección de derechos no incluyen las medidas de intervención especiales y/o excepcionales en casos de vulneración de derechos establecidas en la Ley Provincial N° 13.298/05.

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

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

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

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

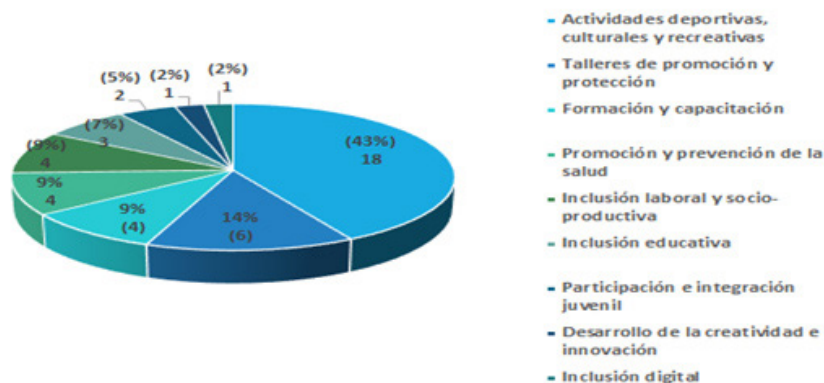


Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

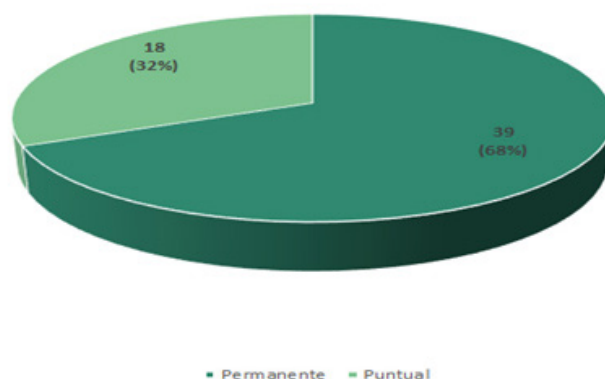
Gráfico 6. Tipo de iniciativas municipales con énfasis en la promoción de derechos en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

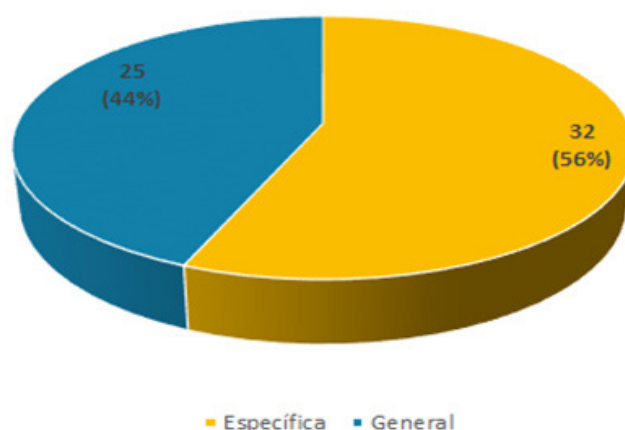
Gráfico 7. Tipo de prestación brindada por las iniciativas municipales en ejecución declaradas. Año 2019 (en valores absolutos y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

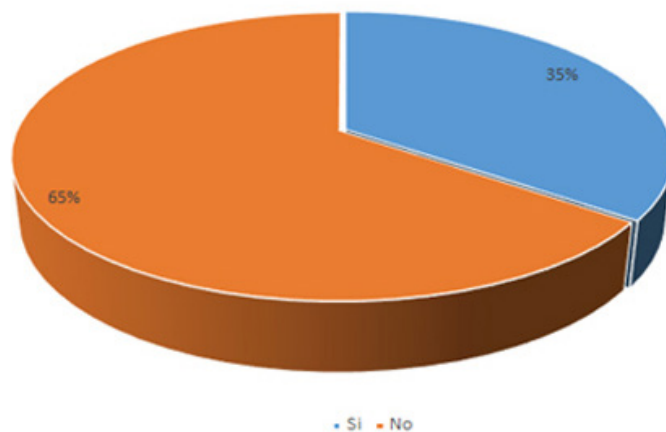
En este marco, es clave señalar que los municipios no cuentan con líneas presupuestarias específicas para la atención de población adolescente y joven, por lo que muchas de las iniciativas declaradas por los/as entrevistados/as se financian con recursos que tienen como destinataria a una población más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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

“La principal limitación es financiera y con ello de todo, de recurso humano, de movilidad, no tenemos nada resuelto” (Funcionaria, Municipio de Moreno, 2019).

“...los equipos (...) tienen poca gente trabajando (...) también tienen un criterio de intervención medio, que no compartimos mucho (...) sentimos todo el tiempo que estamos sentados arriba del volcán y en cualquier momento explota, como una olla a presión. Es muy complicado trabajar en estas condiciones” (Funcionaria, Municipio de Merlo, 2019).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Actual Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

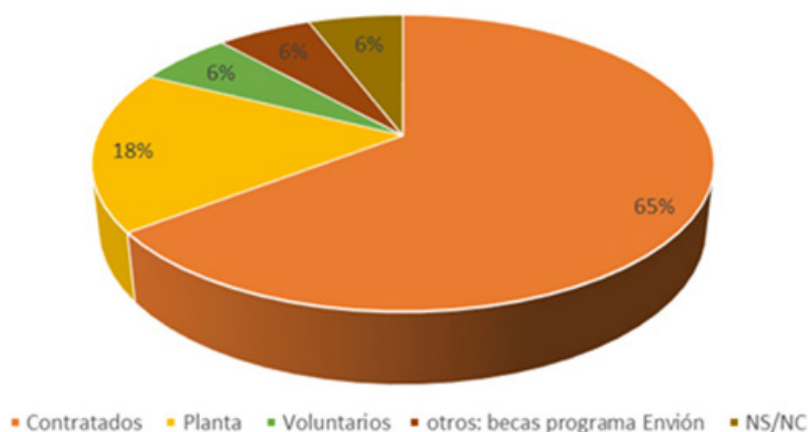
En t3rminos generales, el panorama que ilustran los/as entrevistados/as da cuenta del desmantelamiento de organismos, pol3ticas y programas nacionales y provinciales a trav3s de la baja de algunas iniciativas, el desfinanciamiento de otras y la burocratizaci3n (complejizaci3n y despersonalizaci3n) en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

Equipos de trabajo de las iniciativas municipales

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

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

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



Fuente: Elaboraci3n propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Descentralización territorial de las iniciativas municipales orientadas a adolescentes y jóvenes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

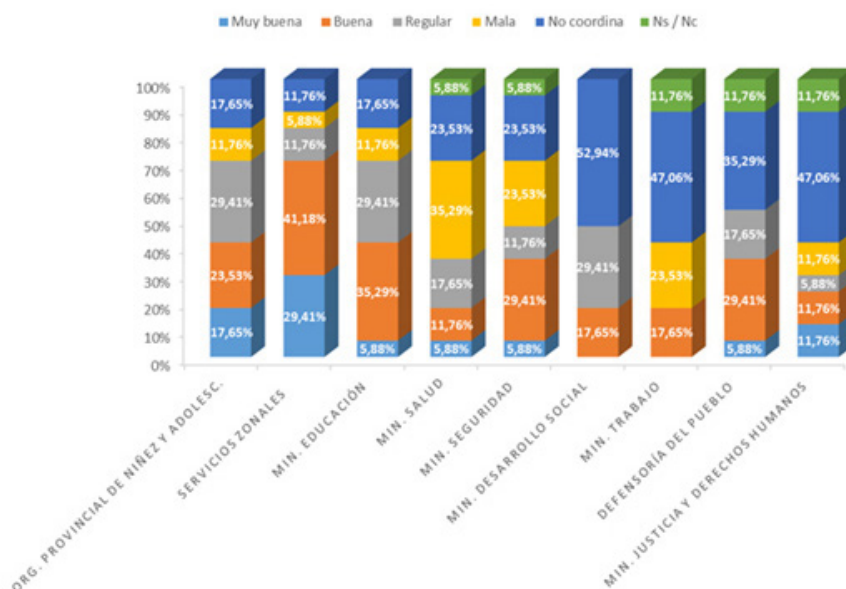
Articulación y coordinación con organismos de la Provincia de Buenos Aires

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articulación y coordinación con el Poder Judicial

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

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

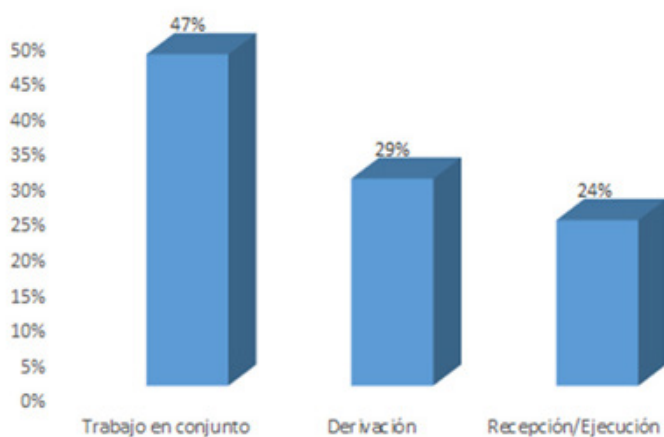
ponsabilidades e incumbencias de los poderes del Estado en la toma de decisiones y la ejecución de intervenciones sobre NNyA y sus familias. En este marco, se redefinen las relaciones, competencias y atribuciones tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo, en el que -en el caso de la Provincia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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

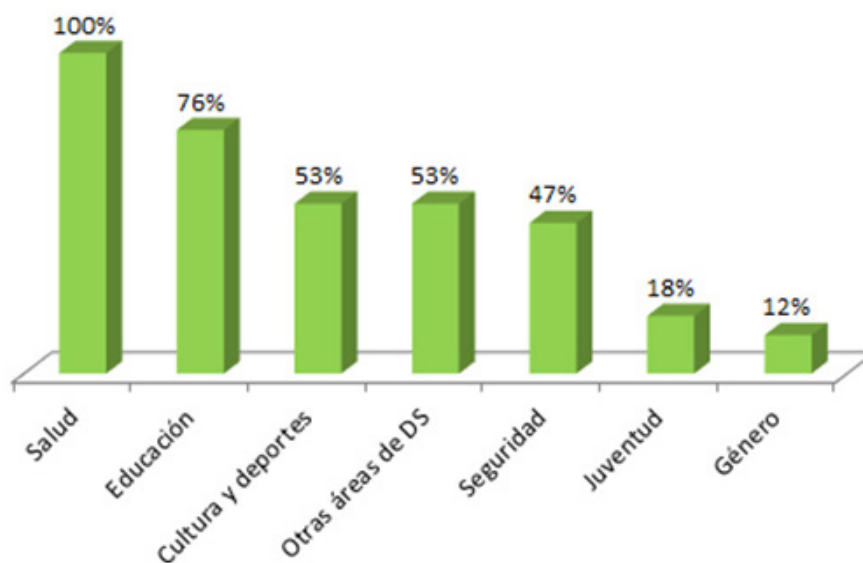
los juzgados entiendan la dinámica (...) el Juzgado lo que hace es revolver oficios para todos lados, si nosotros no tuviéramos el vínculo que tenemos, todos salimos a intervenir en simultáneo (...) cuando llega un pibe de Avellaneda, me mandan un mensajito, si a mí ya me mandaron el oficio, no, arrancan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

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

Articulación y coordinación entre áreas municipales

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articulación y coordinación con actores territoriales

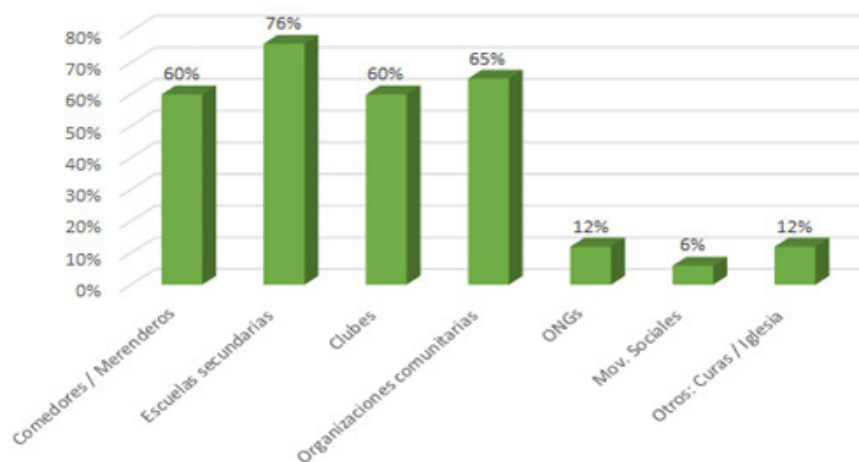
La incorporación de actores de la sociedad civil en el entramado institucional responsable de la gestión de los respectivos sistemas de promoción y protección de derechos de NNyA a nivel municipal, se relaciona fundamentalmente con el principio de corresponsabilidad a fin de fortalecer el vínculo territorial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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

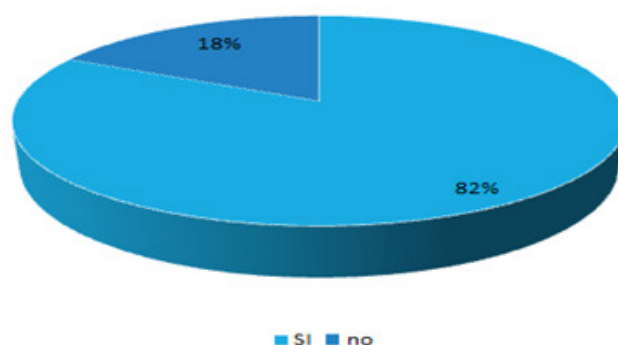
“...tratamos de tender esta red entre las instituciones intermedias, llámese director de escuela, pastor del barrio, sacerdote, dirigente de un club de barrio, que, bueno, no sé, Juan Pérez no vino, no vino a presentarse, tenía que empezar un expediente por ayuda, por materiales, y no vino, pero ¿qué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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

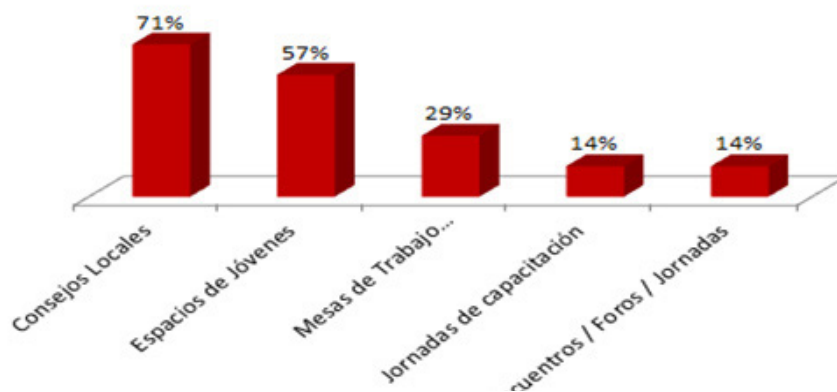
Dentro de los distintos espacios de discusión y debate, los *Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos* constituyen los ámbitos predominantemente mencionados por los/as entrevistados/as (es una referencia en el 71% de los casos). Estos espacios, además, poseen el mayor nivel de institucionalización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

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

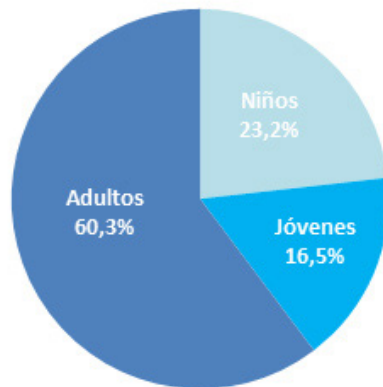
Bibliografía

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

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

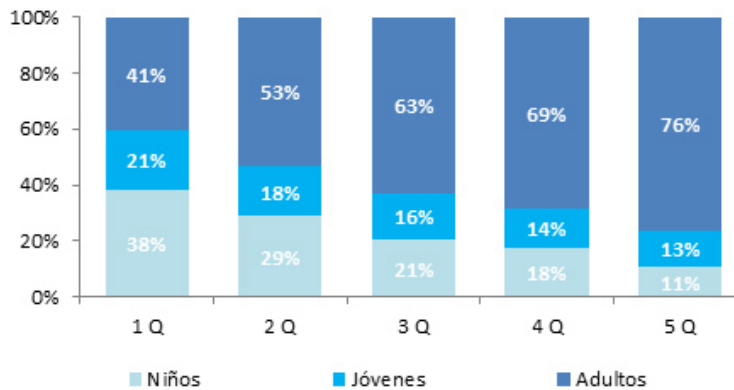
Anexo 1. Características demográficas y económicas de las/os adolescentes y jóvenes del conurbano bonaerense

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



Fuente Propia: EPH-INDEC, 2T2018.

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



Fuente Propia : EPH-INDEC, 2T2018.

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

A nivel central de la Provincia

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

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

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

A nivel municipal

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

38. Actual Ministerio de Educación.

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

- ▶ **Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA):** es un plan de acción intersectorial coordinado por la SENAF con participación de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y de Salud y Desarrollo Social.⁴⁰ Con el propósito de prevenir y reducir el embarazo adolescente, se plantea cuatro objetivos fundamentales: a) sensibilizar a la población en general sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia; b) mejorar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones; c) potenciar las decisiones informadas de las/os adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos; y d) fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la intervención del embarazo. A nivel territorial, éstos se articulan alrededor de las escuelas y la comunidad, desarrollando dos tipos de líneas de acción: prestaciones que llegan directamente a las/os adolescentes (asesorías en escuelas, servicios de salud y espacios comunitarios); y, a través de sus agentes, el Plan desarrolla intervenciones institucionales que fortalecen a los centros de salud y escuelas para que puedan brindar o mejorar sus prestaciones a la población adolescente.
- ▶ **Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE):** bajo la órbita de la SENAF, es un programa orientado a adolescentes y jóvenes entre 13 y 21 años (hasta 25 años si acreditan estudios) que viven en hogares convivenciales o con una familia cuidadora, con el objetivo de acompañar a través de un adulto referente el desarrollo con autonomía en su vida adulta. A partir del egreso del hogar convivencial o la familia cuidadora a los 18 años, el programa contempla una asignación monetaria mensual equivalente al 80% del salario mínimo, vital y móvil para el adolescente o joven.
- ▶ **Programas de capacitación sobre las adicciones:** con el objetivo de diseñar e implementar planes de capacitación de recursos humanos a nivel nacional, provincial y municipal, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) desarrolla tres ejes de intervención con diferentes finalidades: 1) foro de sensibilización sobre la problemática del consumo de sustancias dirigido a la comunidad en su conjunto para abordar preconceptos e imaginarios sociales sobre esta problemática; 2) curso de formador de preventores en adicciones para todas las personas con inserción en la comunidad e interés en la temática; y 3) programa de formación de formadores en prevención de acciones para crear un grupo docente sólido que pueda replicar y multiplicar la capacitación recibida.
- ▶ **Programas de prevención de las adicciones:** programas de la SEDRONAR que, con el objetivo de abordar el consumo de drogas como problemática social, contempla tres ejes específicos de intervención: 1) estrategias preventivas en el ámbito educativo; 2) redes preventivas comunitarias para fortalecer a las organizaciones que trabajen la temática con la constitución de los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA); y 3) unidades de prevención para acompañar y fortalecer el trabajo municipal en materia de prevención de adicciones con la generación de proyectos preventivos municipales acordes a las particularidades de cada región.

40. Actuales Ministerios de Salud y de Desarrollo Social.

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

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

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

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

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

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

Anexo 6. Especificidades del programa Envión en los municipios relevados

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

Anexo 6. Especificidades del programa Envión en los municipios relevados

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

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Municipios 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

Los jóvenes como sujetos de la política social municipal

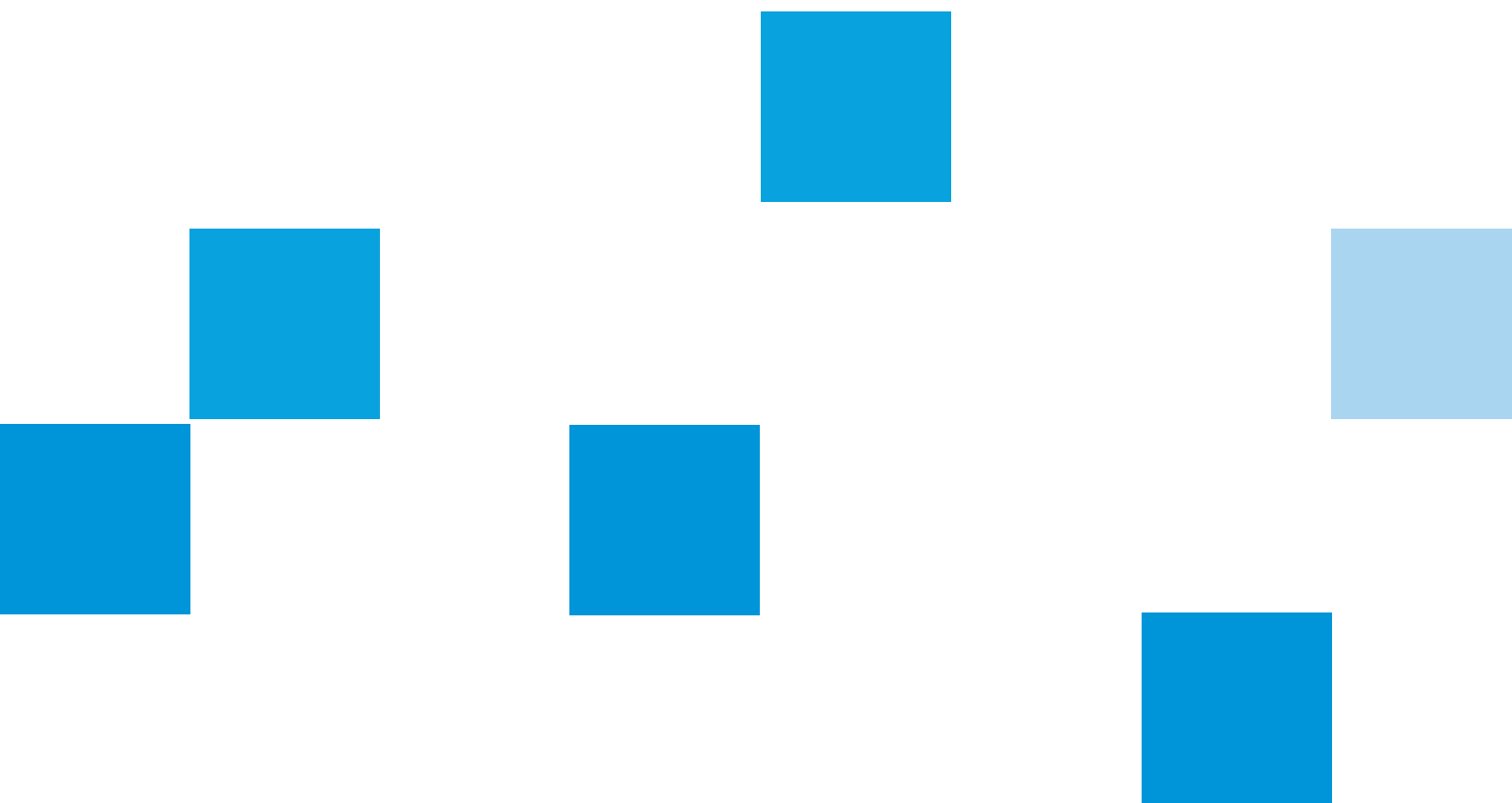
San Martín y La Matanza como casos testigo



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.

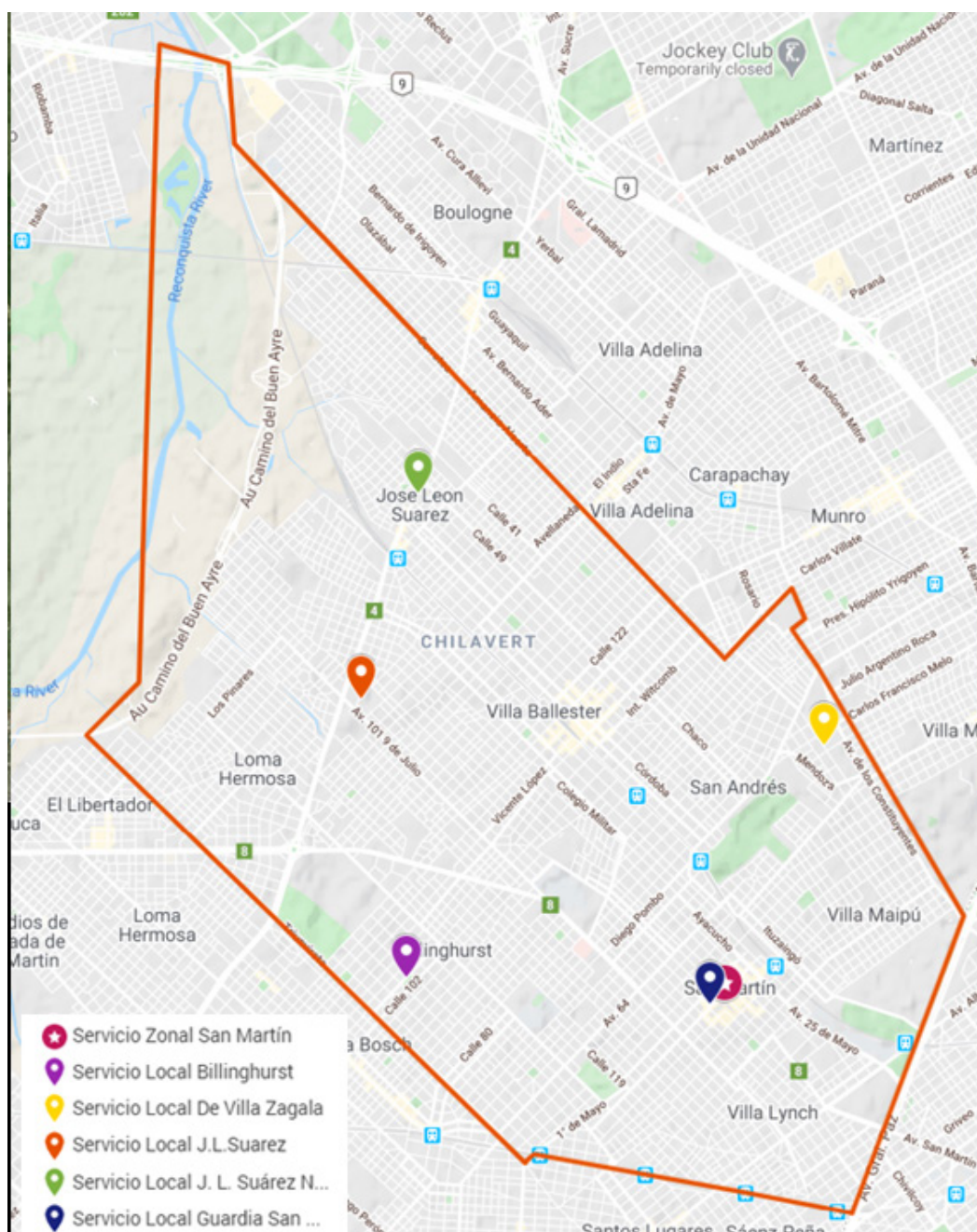
13. En ese año el Juzgado de Garantías 5 de San Martín, amparado en la Resolución 3391/13 de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense, que brindaba al Servicio Local la potestad de disponer del recurso institucional de vacantes en hogares, dispuso una medida cautelar que facilitó al Servicio Local tomar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

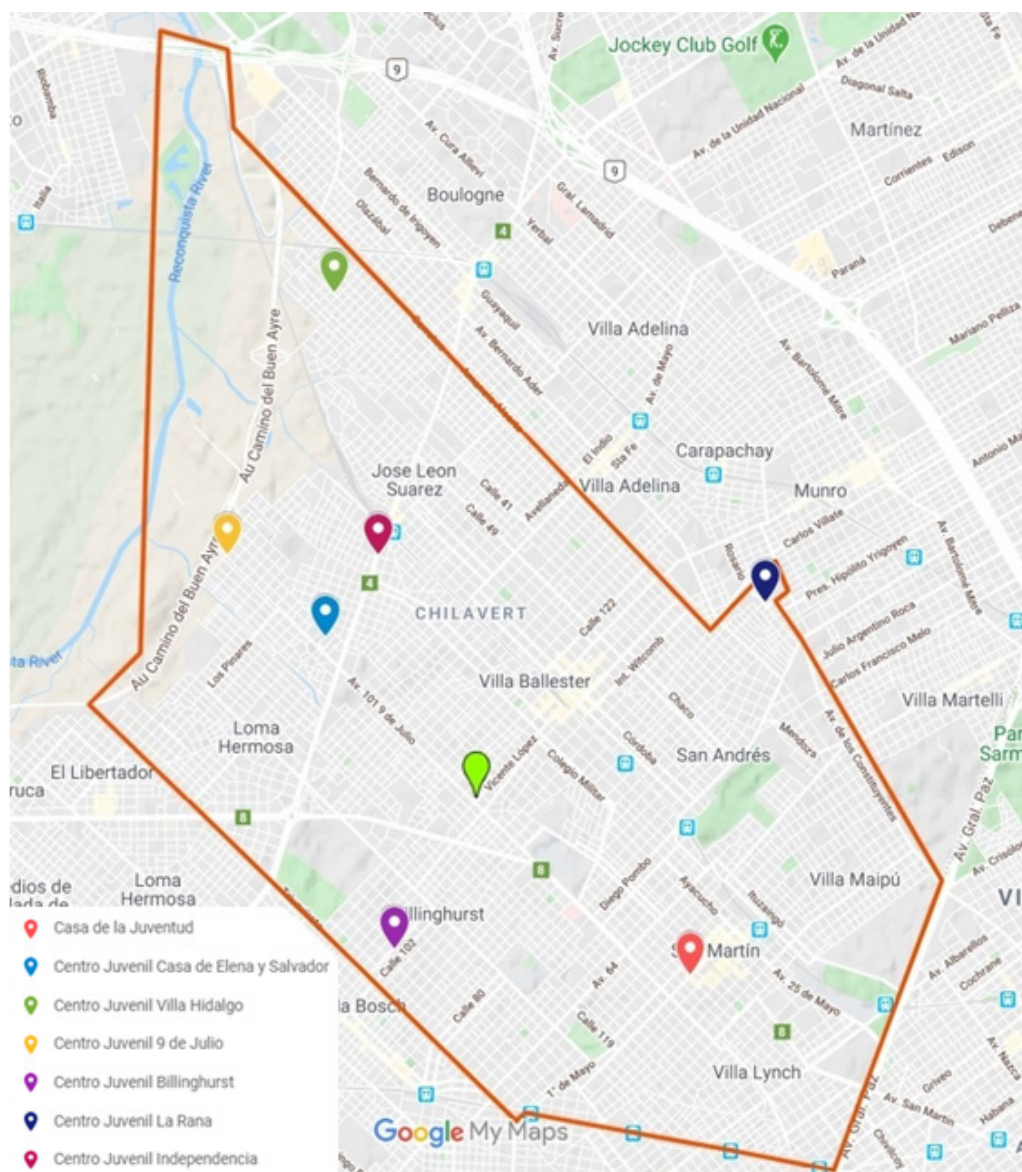
“A veces las familias son compartidas (entre instituciones u organizaciones), entonces si tenés una red de comedores, entonces, ahí vos sistematizas y tenés toda una oferta concentrada, a cada uno le brindas lo que más o menos necesitan y no es para todos lo mismo, pero vos tenés (desde el municipio) 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:

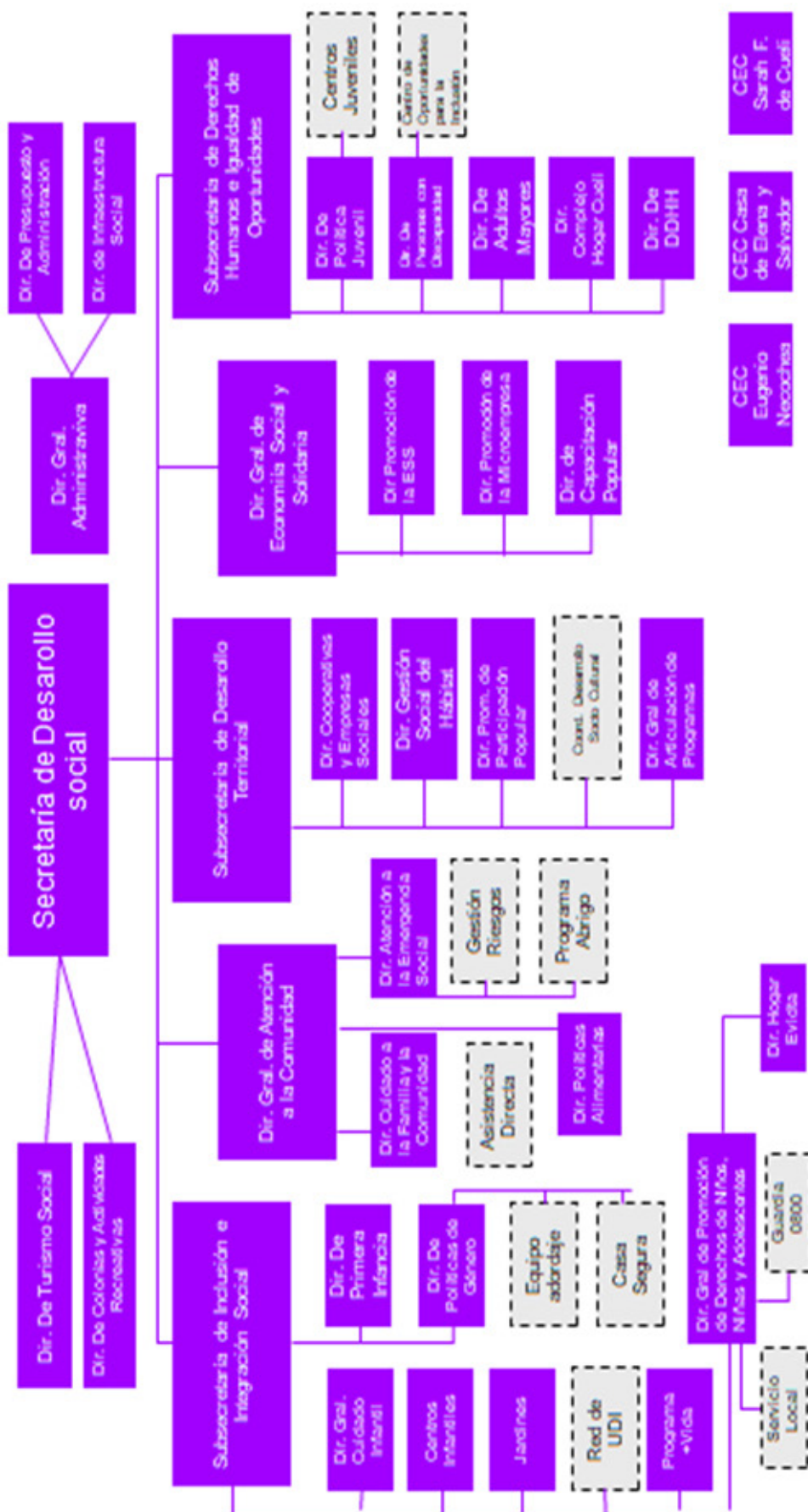
Al interior de la misma Secretaría de Desarrollo Social y dentro de la Dirección General de Economía Social y Solidaria se lleva a cabo *Emprende joven*, un programa destinado a jóvenes de 18 a 30 años para que puedan desarrollar su proyecto o idea.

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

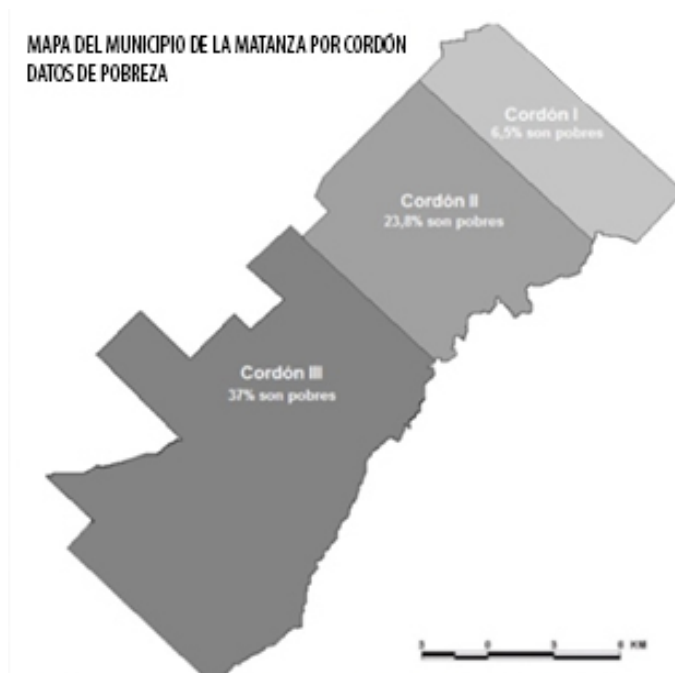
El partido de La Matanza se encuentra ubicado en el oeste del Gran Buenos Aires, siendo el municipio más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el INDEC, en el año 2019 su población fue de 2.233.860 personas 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 Envión-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 Envión-Podés y Andar, que hoy Envión 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 (Envión-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.

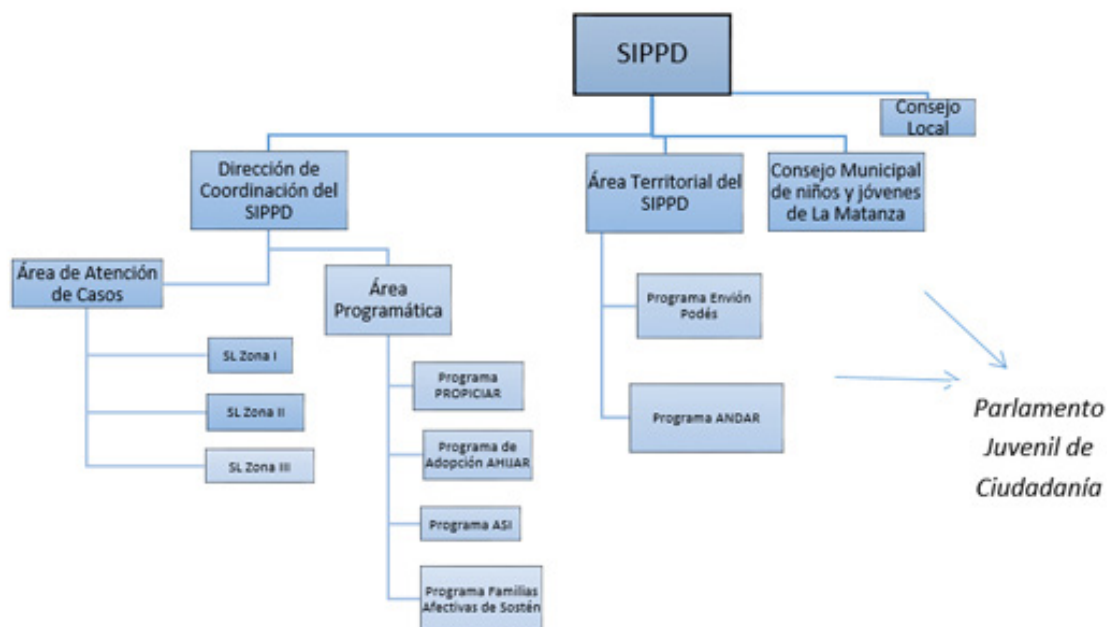
Las estructuras (áreas, competencias, etc.)

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

- 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.
- 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 delinearse 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 Envión 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 Enviñon 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 Envión-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 Envión o Podes 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 apropiar 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 Envión 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.

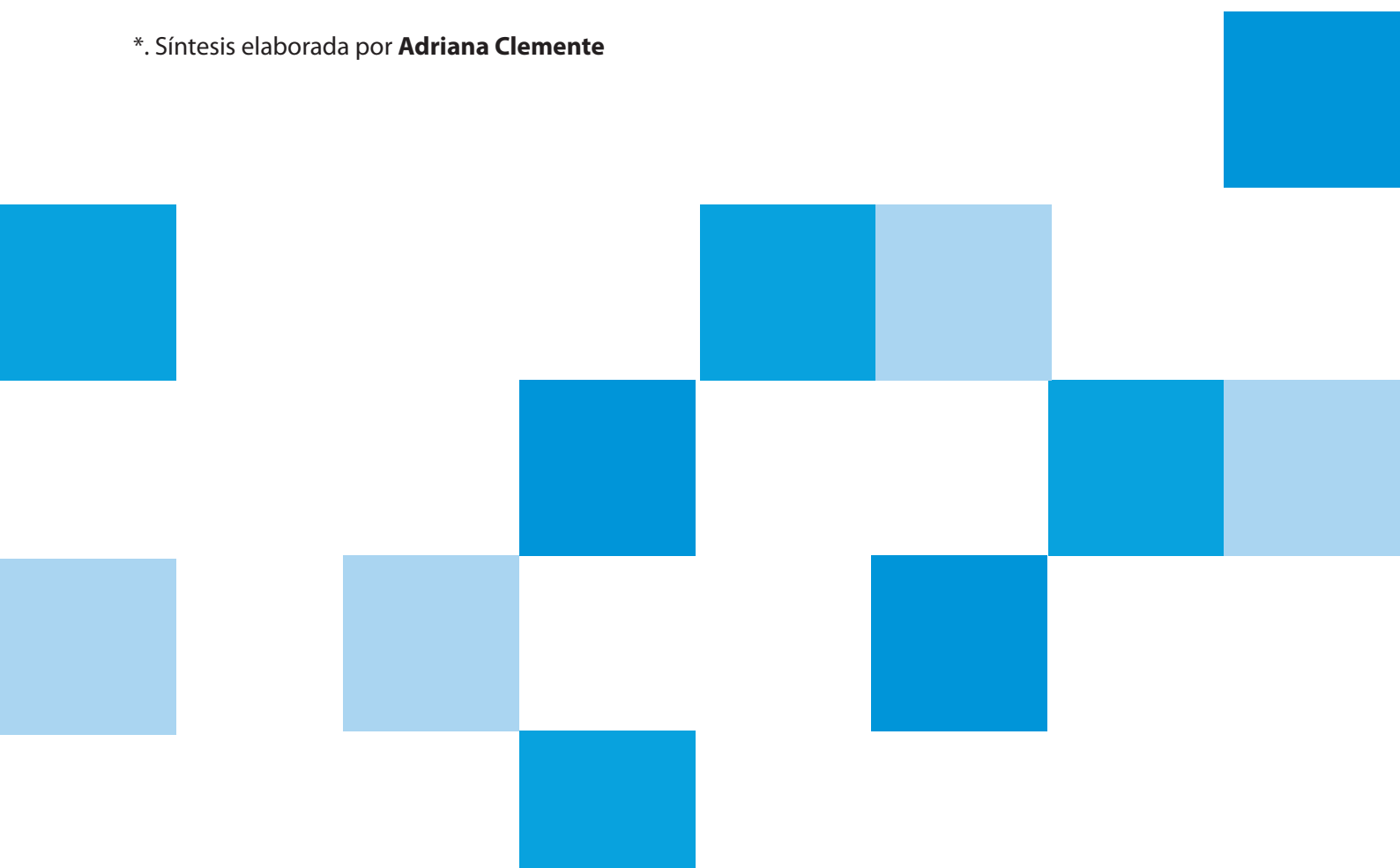
Saraví, Gonzalo. Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. Perfiles latinoamericanos. 2006.

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

CAPÍTULO V

Claves para el diseño de políticas municipales destinadas a adolescentes y jóvenes*

*. Síntesis elaborada por **Adriana Clemente**



Introducción

En este apartado se recupera lo analizado en los casos de los municipios de La Matanza y General San Martín seleccionados para su estudio por sus políticas destacadas para con población adolescente y joven en condiciones de vulnerabilidad social y económica. El resultado de los casos se pone en diálogo con el relevamiento sobre “Políticas municipales para adolescentes y jóvenes Municipios 2019”, ambos insumos tienen como marco el diagnóstico sobre esta población y sobre el gasto aplicado a la atención de sus problemas en la Provincia de Buenos Aires. Estos insumos tienen como marco el programa “*Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la provincia de Buenos Aires*” (UNICEF/CEC.Sociales).

El objetivo de este documento es sintetizar lo que llamamos *claves del modelo*, entendiendo por modelo las características (atributos) y particularidades de organización y funcionamiento que tiene una política, en este caso dirigida a adolescentes y jóvenes de sectores populares. Hablamos de modelo, porque las prácticas relevadas componen un sistema de decisiones y procedimientos regulares que dan resultados diferenciales respecto a otros municipios con características comparables. Interesa particularmente reconocer la orientación *promocional y/o proteccional* de las políticas que operan mayoritariamente bajo la órbita de la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley N° 13.298/05) y desde ahí expanden su acción a jóvenes hasta 21 años y más. A continuación, se hacen observaciones generales, para luego desagregar aspectos centrales de las políticas observadas y sus regularidades en cuanto a institucionalidad e implementación.

Observaciones generales

La iniciativa municipal en materia de políticas de adolescencia y juventud es dependiente de otras dos agendas que provienen de las administraciones nacional y provincial que son las políticas de Niñez y Adolescencia por un lado, y por el otro las políticas que enfocan problemas de inserción en el mercado de trabajo, terminalidad educativa, así como problemas específicos de salud reproductiva y consumos problemáticos. Estas últimas políticas, además de atender adultos, reciben la demanda de los jóvenes entre 16 a 21 años, pero no de modo específico sino como resultado de una agenda subsidiaria.

En el marco de esta investigación y según se pudo verificar en los informes de presupuesto y gasto, así como en la descripción de prácticas en 17 municipios del conurbano (2019), se trata de una población que el estado nacional y provincial identifica poco y mal, centrado más en el control de prácticas infractoras que en el apoyo y la contención. En este sentido los municipios dan cuenta de un abordaje también limitado, pero en muchos casos más activo que los otros niveles de gobierno.

Esta proactividad se observa en dos planos, ya sea optimizando y complementando recursos que llegan de los programas nacionales y provinciales (por ejemplo, el Programa Envión), así como generando proyectos propios en áreas de vacancia. Desde ya que se trata de iniciativas modestas en su cobertura, pero de gran significación en tanto reconocen al joven como sujeto de la política social desde una visión compleja y de derechos, actualizada en el enfoque y comprometida desde la acción política que comprende al actor municipal como productor de políticas sociales.

Como se pudo ver en el Relevamiento de Municipios 2019 que forma parte de este estudio, los proyectos destinados específicamente a adolescentes y jóvenes son pocos, en algunos casos se fueron desfinanciando, y en la mayoría están sostenidos con recursos propios y compromiso de funcionarios y técnicos convencidos de la necesidad de llevarlos adelante. Predomina la precariedad en las contrataciones (en algunos casos de todo el equipo de trabajo) y hay reconocimiento de las limitaciones para dar respuesta a los problemas. El abordaje no solo supone recursos presupuestarios y humanos, sino una ingeniería (logística y soportes metodológicos) que se corresponda con la complejidad de la etapa vital. Es difícil trabajar con adolescentes y jóvenes con baja escolarización, carencias económicas y hogares donde los adultos no están en condiciones de dar respuesta a las demandas materiales y afectivas de los adolescentes y jóvenes del hogar. Además, en algunos casos se trata de jóvenes (una minoría) que viven en una delgada frontera entre ser víctimas y en ocasiones también victimarios.

Cuando nos referimos a políticas, el encuadre refiere a la definición de objetivos y metas propios que permiten la inclusión de recursos, según propósitos definidos por el gobierno municipal en un esquema más amplio de la plataforma de gobierno y la articulación de dos o más iniciativas, que en su conjunto robustecen el resultado y la presencia de esa política por sobre los proyectos que le dan sustento. Así la política enmarca intervenciones (programas y proyectos) y las intervenciones planificadas dan contenido a la política.

A continuación se comparten aspectos claves que surgen de los casos analizados de los Municipios La Matanza y San Martín del conurbano y el procesamiento de 17 casos. Nos proponemos describir dimensiones y las observaciones que llevan, en un segundo momento, a consolidar indicadores útiles para el diseño y la evaluación. Para esto se hace una breve caracterización de elementos, que por su definición se consideran como determinantes en el proceso de instalación y consolidación de una política orientada a adolescentes y jóvenes, que puede operar con énfasis en lo proteccional (derechos vulnerados) y/o en el orden de lo promocional (con foco en la prevención y la integración plena de sujetos).

Las dimensiones que se describen a los fines de identificar lo que llamamos claves del modelo son: Institucionalización de la política y Cuestiones de implementación.

Institucionalización de la política

Refiere a los niveles de consolidación que los municipios otorgan a sus iniciativas. Se trata de la diferencia entre ser *ejecutor* de uno o más proyectos descentralizados, a ser *productor* en el sentido del protagonismo que se asume tanto en el diseño, el rediseño de las intervenciones descentralizadas según las necesidades del territorio y la complementación presupuestaria para asegurar la calidad y/o continuidad de las intervenciones. Todas o algunas de estas operaciones se combinan y dan sustento a una *política propia* que se define como municipal, más allá de las fuentes presupuestarias, que pueden o no provenir de los gobiernos nacional o provincial.

Para analizar esta dimensión de institucionalización, describimos a partir de los resultados que brindan los estudios de caso dos componentes que son: marco normativo y enfoque.

Marco normativo

En los casos analizados se observa que la adhesión a la Ley N° 13.298/05 no es un elemento determinante para que exista una política, aunque sí da marco a la institucionalización de las iniciativas que terminan constituyéndose en políticas municipales. Al respecto se debe observar que la Ley tiene prescripciones en materia proteccional y proteccional penal, mientras que en materia promocional no desagrega competencias y funciones. En este sentido, se observa el esfuerzo por parte de los municipios por articular ambas instancias dentro de las áreas de Desarrollo Social donde en los casos relevados conviven, y la flexibilidad que imprime el municipio a sus programas, capitalizando los márgenes que ofrecen los subsistemas bajo su órbita.

Otro aspecto distintivo de las políticas municipales con relación a los marcos normativos vigentes es la flexibilidad con que se manejan los límites de edad que imponen programas provinciales y nacionales. Especialmente con la expansión de la etapa de la adolescencia en los programas que vienen del ámbito de políticas de NNyA y que son las que con más facilidad expanden su alcance etario, especialmente en las propuestas promocionales que son las más flexibles y operan (o no) en estrecha relación con lo planteado en la Ley.

En el marco de los programas municipales pueden quedar los dos grupos bajo un mismo paraguas, ya sean definidos como adolescentes (incluye jóvenes) o como jóvenes (incluye adolescentes). En esa ambigüedad propia de la etapa vital se mueve la oferta programática tratando de ser abarcativa y acompañar a los jóvenes a lo largo de 2 o más etapas de ese momento de su vida.

Otra asociación que opera bajo el mismo marco normativo, pero con estrategias diferenciadas, son los programas que apuntan a población que está bajo el sistema proteccional penal. En ese caso, se ve con más claridad la actuación del Servicio Local, así como la incidencia de los programas provinciales y/o nacionales que actúan con esta población. Desde la perspectiva municipal, se observa cómo los programas que llamamos de índole promocional tienden a reunir estas poblaciones con relativo éxito. La Ley no es determinante para la existencia de una política de índole promocional para adolescentes y jóvenes, pero da un marco ordenador que produce adhesiones y ordena prácticas.

Enfoque

Un modelo de intervención tiene postulados que actúan como principios ordenadores del armado de la política. La concepción que se tiene de los jóvenes y sus problemas es un aspecto central que no actúa divorciado de las otras áreas, pero requiere cierta individualización para que las políticas se materialicen dentro de la agenda de gobierno.

Según se observó en los casos analizados, la conceptualización sobre la juventud, su definición y la concepción de la política social para este grupo resultó muy similar. Entender a los jóvenes como sujetos de derecho pertenecientes a un universo heterogéneo que no admite una única definición y habilita la noción de “juventudes” como idea de diversidad y su consecuente abordaje. Del mismo modo se piensa en el joven como un sujeto en soledad, que padece privaciones materiales y afectivas.

La opción por enfocar a la población en condiciones de vulnerabilidad social y económica como principal destinataria (no la única) de las políticas, es la constante en los programas que operan

dentro de la órbita de las áreas de Desarrollo Social. La visión del joven como sujeto de derechos respalda la lectura de entender a los/as jóvenes pobres como población que ya experimenta una o más privaciones, y en tal sentido está vulnerada. El marco proteccional tiene definiciones duras para establecer la vulneración y sus consecuencias prácticas al momento de activar protocolos e instrumentar medidas de protección, donde el rol protagónico lo asume el Servicio Zonal. Por su parte la perspectiva *promocional*, no solo comprende conceptualmente al grupo más dañado (bajo programa), sino que contiene al conjunto en clave de una integración más amplia. En lo promocional según se sistematizó en el Informe Relevamiento 2019, convergen un conjunto de intervenciones en materia de educación, capacitación para el trabajo, salud preventiva, expresión artística y deportes, entre otras. La particularidad de lo promocional es el abordaje colectivo e integrador de la diversidad del colectivo de los/as jóvenes.

De manera distintiva y no excluyente se puede señalar la recurrencia en los testimonios de los/as funcionarios/as de la noción de *cuidado* y la de reparación desde una perspectiva de *singularidad* como categoría central de la dimensión *proteccional* y las medidas que se toman en este ámbito. En lo promocional opera como central la noción de *contención* y el sentido de lo *colectivo* como sustento conceptual para organizar la oferta programática. La individualización de los/as jóvenes y el abordaje colectivo son opciones que pueden combinarse según la necesidad de los/as jóvenes y la convicción de los decisores. La relación entre la condición de sujeto de *derecho* y sujeto *político* puede estar expresamente asociada y completa la idea de un joven que puede operar como actor crítico frente a los problemas que experimenta su grupo etario en la sociedad.

En tal sentido, en cuanto a la relación entre el enfoque y la orientación predominante de las políticas en lo promocional y/o proteccional, desde la perspectiva de los decisores consultados se afirma la convicción de que la política debe actuar en estos dos planos y supone esfuerzos entre ambas instancias, así como la importancia de establecer lazos comunicantes entre ambas. La visión de una idea de *juventud heterogénea y diversa* es común a ambos enfoques. Sin embargo, es necesario reconocer qué ante los mismos recursos, el sistema se puede desarrollar más en un sentido que en otro y si ésto se puede atribuir a aspectos de contexto (socio demográfico, económico, geográfico) y del armado institucional del Municipio previo donde se inscriben las políticas para esta población.

A continuación, se desarrollan aspectos de implementación que dan cuenta de cómo se materializan en la práctica las cuestiones de enfoque.

Cuestiones de implementación

En materia de instrumentación del enfoque se identifican dos dimensiones principales que son: autoridad de aplicación y organización de la gestión.

Autoridad de aplicación

La Ley 13.298/05 es normativa en cuanto a la implementación de los Servicios Locales en lo que compete al sistema de protección, pero no da especificaciones en cuanto al armado del diseño institucional de las instancias de promoción. En tal sentido se explica la tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección ante derechos vulnerados (con diferencias en la consolidación de los mismos según los casos y las particularidades locales), relegando en oportunidades la línea de promoción de derechos, que queda librada a iniciativas de cada gobierno, según sus posibilidades e intereses. En ese sentido se observa, tanto como resultado del relevamiento, como de los estudios

de caso, que la *decisión política* es condición necesaria para organizar el área tanto del Servicio Local como de los programas proteccionales, así como la inscripción del conjunto de iniciativas dentro de la estructura (organigrama) con diferentes grados de *centralidad* por su importancia. La decisión de diseñar y llevar adelante una política para esta población, en los casos estudiados se materializa en el nivel más alto, que es el de los/as *intendentes* y su entorno inmediato de funcionarios/as, que son quienes asumen el liderazgo en el armado inicial, es decir en el armado de la arquitectura sobre la que después se ordenan los recursos (nacionales, provinciales y municipales) que dan sustento a la política.

Organización de la gestión

En materia de gestión detectamos cuestiones distintivas, ya se trate de programas con objetivos promocionales o los que se encuentran dentro de la órbita del sistema proteccional y proteccional penal. El abordaje individualizado de las medidas proteccionales, requiere de profesionales especializados en los problemas que justifican esas medidas. Por su parte, los programas promocionales requieren de técnicos con experiencia en el trabajo con jóvenes, además de saberes específicos en temas de producción artística, deporte, oficios, etc.

En este plano, es en las intervenciones donde más se pone en juego el predominio de una u otra impronta, ya sea el énfasis en lo promocional o lo proteccional; decimos énfasis porque no son enfoques excluyentes. Esta proporción se relaciona con los daños experimentados y la situación concreta de los/as adolescentes y jóvenes que transitan por los programas. La reparación y la contención son las formas de operar tanto en la reparación de un daño, como en su prevención. En la práctica todos los programas relevados tienen como meta conceptual y práctica la integración social de los jóvenes.

La institucionalidad del modelo se expresa en la posición que ocupa dentro de la estructura organizativa. Como ya se expresó, el respaldo de la máxima autoridad municipal parece una condición necesaria en la puesta en marcha de la política, su crecimiento y consolidación posterior. La institucionalidad también se expresa en el presupuesto. En este aspecto se destaca el esfuerzo por financiar las políticas, especialmente las que llegan con magros presupuestos provinciales y nacionales.

Se debe observar que las áreas definidas como de Juventud (secretarías y/o direcciones) suelen estar diferenciadas de las principales intervenciones para la población de adolescentes y jóvenes vulnerables. En este caso, el ámbito (autoridad de aplicación) son las Secretarías de Desarrollo Social y desde ahí los programas dialogan con el Servicio Local u otras áreas como salud, deportes, cultura, trabajo y en menor medida educación (formal). Así como permiten detectar situaciones invisibilizadas que requieren la intervención del sistema proteccional.

Los puntos de encuentro entre direcciones y/o áreas son frecuentes en los casos de estudio, pero esta observación no se puede generalizar al universo relevado. Es posible suponer que el nivel de transversalidad que logren o no estas políticas se explican más por el *modelo de gestión* del municipio en general, que por el peso de esta área dentro de la estructura.

El abordaje

La revisión de las estrategias es la bisagra entre aspectos del armado institucional y su vinculación con los problemas que se presentan. Parte del modelo se define en este diálogo y sus resultados.

La relación entre temas y problemas

Los problemas que se abordan no son los que definen necesariamente la oferta de los programas, sino que la oferta es una combinación de factores donde resultan de mayor peso la disposición de recursos y/o la evidente necesidad de atender el problema por omisión de otras instancias de gobierno.

La gravedad de los problemas que se detectaron en el relevamiento es algo que debe llamar la atención, ya que no hay datos específicos de esta franja etaria y sus problemas (diagnósticos específicos). Es más lo que se habla en los medios de comunicación de modo discriminatorio, que lo que se sabe efectivamente sobre los problemas y necesidades de los/as adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Se observa la necesidad de generar diagnósticos y de estudios que permitan estimar los problemas y su manifestación concreta en esta población.

Respecto de las acciones y/o políticas que los/as funcionarios/as entrevistados/as consideran fundamentales para atender las necesidades y/o problemáticas específicas de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, se identifica la prevención de consumos problemáticos, la vinculación con el mundo del trabajo, y la re vinculación con la escuela, entre otras. El derecho a expresarse artísticamente y aprender según sus intereses son cuestiones que contemplan los programas con buenos resultados.

Estrategias

La idea central de los programas promocionales es la integración de los adolescentes y jóvenes, son propuestas reparadoras y que tienden a introducir componentes innovadores en su desarrollo.

En cuanto a las estrategias y de acuerdo con las regularidades observadas en el despliegue de las iniciativas relevadas, en el abordaje cualitativo de los casos se observaron elementos en común, cuya breve caracterización se comparte con el fin de orientar futuras políticas municipales. Los ejes de estrategia son: Proximidad, Descentralización / territorialidad, Relación de pares, Trabajo en red, Relaciones de pares, Flexibilidad de la oferta y la implementación, Incentivo monetario, Participación.

► Proximidad

La proximidad refiere a una manera de relacionarse con el destinatario de la política, da cuenta del modo de implementación y la intención de estar “cerca” de las personas. Otra observación en común es que los programas actúan con foco en los/as adolescentes y desde ahí tratan de llegar a otros segmentos. Hay certeza de que se debe empezar lo más temprano posible y mantener la adhesión bajo la consigna implícita de no dejar que se “pierda ninguno en el camino”. Llegar a tiempo, evitar dilaciones en la respuesta. Se trata de una cualidad común tanto a proyectos promocionales, como lo de corte proteccional.

► Descentralización / territorialidad

Este componente es valorizado por todos los funcionarios consultados. Es un resultado que se alcanza en el tiempo y de modo progresivo, sumando sedes y ampliando la cobertura del territorio. La tradición de la atención primaria es un antecedente en el que los municipios acumulan mucha experiencia, esa experiencia se combina con la experiencia distribuida en el territorio, localizada en

redes y organizaciones que actúan con esta población. Se trata de experiencias diseminadas en iglesias, clubs, lugares comunitarios que bajo el paradigma de cuidado comunitario de niños y niñas siguieron presentes a lo largo de las trayectorias de vidas y luego institucionalizaron su trabajo comunitario con adolescentes y más tarde con jóvenes.

▶ Relación de pares

Los programas que buscan generar contención y promoción se caracterizan por generar apego y confianza por parte de los/as adolescentes y jóvenes. La experiencia da cuenta de la importancia de combinar figuras de autoridad que brinden contención, con personas también jóvenes con las que se pueden identificar y proyectar. Una figura clave común a los dispositivos de intervención local es la del “operador”. El operador aparece en todas las entrevistas como esa figura puente que orienta el trabajo en los territorios. Es una figura clave que acompaña, sugiere líneas de acción, propone actores con los que articular y estrategias de intervención más reales y sostenibles. La otra figura clave son los talleristas e instructores. La precariedad que caracteriza la contratación de este personal favorece su rotación y ésto es justamente algo que se debería evitar, considerando que los vínculos estrechos son parte del apego que se busca entre los programas y los/as jóvenes.

▶ Trabajo en red

Refiere a las articulaciones que requiere un abordaje que supone diferentes necesidades (salud, educación, recreación, etc.). Entonces el trabajo en red es más que una estrategia, una *necesidad* tanto para poder llegar a los/as jóvenes (cobertura), como para abordar de modo multiactorial los problemas que se presentan. A su vez, los/as jóvenes experimentan de modo positivo la sociabilidad, de ahí que la constitución de redes de pares (parlamentos, mesas de trabajo) es otra derivación posible de los programas. Se debe considerar que el mundo no gubernamental tiene mucha experiencia de trabajo con esta población. Por un lado, están las organizaciones de base, las mismas que los/as cuidan en los barrios desde pequeños y luego han ampliado su accionar con los/as adolescentes. Se observan articulaciones y apoyo al trabajo de las iglesias que también desarrollan propuestas para con esta población (oficios, consumo problemático, apoyo escolar, etc.). Del mismo modo, las llamadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo han acumulado experiencia y desplegado estrategias de promoción con éxito. El trabajo en red, más que una opción es una necesidad para territorializar los programas y sus resultados.

▶ 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, tanto del contexto como de los/as destinatarios/as del programa. Por ejemplo, en el 2019 la problemática económica y social se agudizó para los/as 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. Muchos de los dispositivos para jóvenes se construyen a partir de la flexibilidad, que permite no pensar un dispositivo como un recurso rígido, sino posible de rediseñar a partir de emergentes, en especial, a partir de los intereses y necesidades de los/as jóvenes y su contexto.

La flexibilidad en la interpretación de lo que está pasando, de cuál es la demanda del/la joven. El encuadre (previsibilidad) y la adecuación (flexibilidad) son atributos que se combinan en los proyectos.

› Incentivos monetarios

Una observación generalizada que se constata en esta investigación son las limitaciones de financiamiento que se expresa en todo el sistema, pero con mayor crudeza en los dispositivos promocionales. La precariedad del armado de la logística de contratación de las plantas de los técnicos y operadores, se agrega el modo en que se sustancia el reconocimiento de la situación de los/as jóvenes. La modalidad con que se materializa el incentivo económico para los/as jóvenes que participan de algunos programas (especialmente para los socio educativos) tienen el formato de becas, y es generalizado el reconocimiento de ese recurso para apoyar el desarrollo y continuidad de los/as jóvenes en los programas, tanto proteccionales como promocionales. La falta de recursos para solventar sus gastos básicos con algún grado de autonomía es un aspecto que queda invisibilizado por las políticas de transferencia monetaria, donde se supone que la mayoría de los/as jóvenes tienen cobertura vía Asignación Universal por Hijo (AUH) y es sabido que en los hogares de menores recursos la AUH es un ingreso familiar que no discrimina en la práctica a sus destinatarios. A eso se debe sumar la des-escolarización que afecta a muchos y el período que queda descubierto después de los 18 años. La realidad es que los/as jóvenes pobres trabajan siempre que pueden y lo hacen desde muy temprana edad en trabajos informales y de autoexploración. En tal sentido el incentivo monetario es parte de la estrategia de adhesión a los programas, así como el reconocimiento de un derecho.

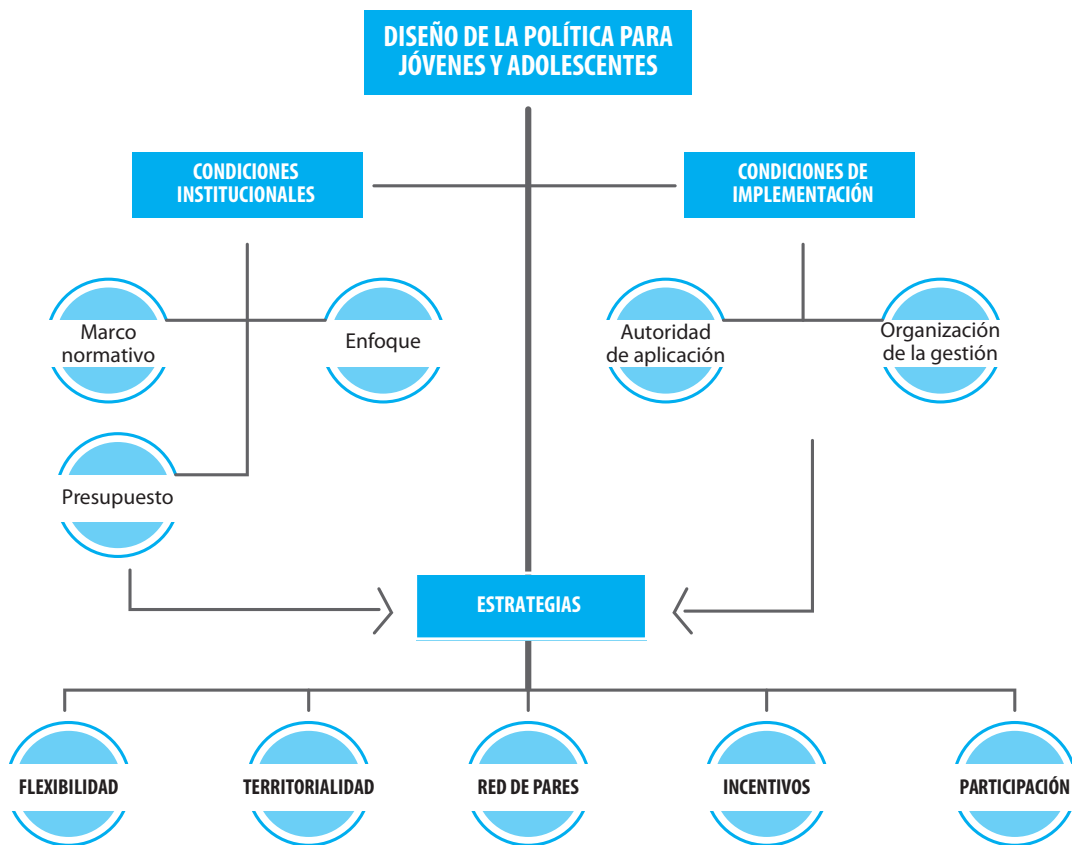
› Participación

Es un recurso de todos los programas promocionales y se materializa en las rutinas de los programas, ya que asistir y sostener una actividad (en una sede, un curso, un entrenamiento), supone desde el comienzo un acto participativo (aun cuando haya algún tipo de derivación judicial).

Tenemos la certeza de que incentivar la participación de los/as jóvenes es una manera de comprometerlos con su realidad y generar condiciones para su desenvolvimiento en otros escenarios. La organización de eventos, la exposición de habilidades artísticas, deportivas, los debates, parlamentos, radios, las actividades solidarias y comunitarias son, entre otros, los dispositivos participativos que se incentivan y dan resultado en los programas. El protagonismo es una experiencia que fortalece a los/as jóvenes y en ese sentido se torna en un componente importante. La politización o no de esa participación es una derivación que puede o no propiciarse, pero hay convicción de que estos espacios deben brindar elementos, información y posicionamiento para la defensa de derechos y el desenvolvimiento en el mundo real.

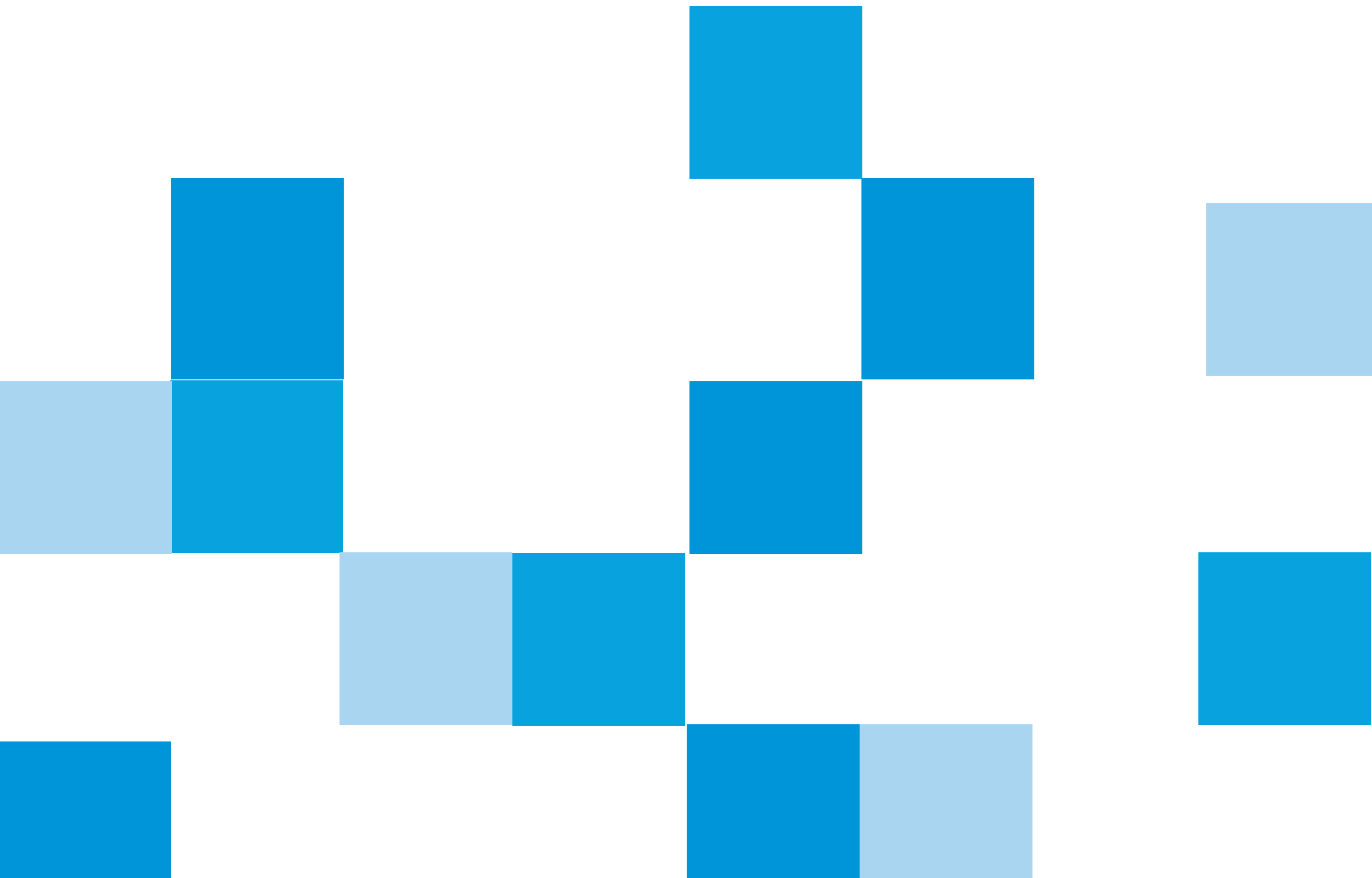
Nota final

El desarrollo precedente no tiene la intención de operar como una receta, por el contrario es el resultado de la sistematización y análisis de prácticas concretas, de ahí su valor orientador, no prescriptivo. Esta investigación, y todos sus componentes brindan insumos para el diseño de políticas de adolescencia y juventud con foco en los municipios, que se constituyen en ejecutores potentes, ya que amplifican los resultados de los magros programas nacionales y provinciales existentes en el periodo analizado. Al tiempo que exploran con sagacidad los intereses de los adolescentes y jóvenes, Así como desarrollan estrategias de adhesión para con los/las adolescentes y jóvenes, principalmente de aquellos que requieren el apoyo del estado para su pleno desarrollo y vida en sociedad.

Claves del diseño de programas y proyectos para adolescentes y jóvenes.

Fuente: Elaboración propia. Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires.

Conclusiones



Introducción

El presente estudio se enmarca en el acuerdo de cooperación realizado entre Unicef-Argentina y el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con el objetivo de contribuir a la generación de conocimiento respecto de buenas prácticas locales de gestión vinculadas a la promoción de derechos y la atención integral de los adolescentes y jóvenes de sectores populares, identificando vacíos y/o brechas de desprotección en la intervención social de esta población. Para lograr este objetivo se definieron varias líneas de indagación y sus respectivos productos:

- ▶ Componer el estado de la cuestión en materia de políticas locales de promoción de derechos dirigidas a jóvenes y adolescentes de sectores populares del conurbano.
- ▶ Indagar en base a casos testigo locales sobre el armado, diseño y dinámica que adquieren las políticas que tienen como destinatarios a adolescentes y jóvenes en el marco de la Ley Provincial N° 13.298/05.
- ▶ Componer el gasto ejecutado en programas sociales provinciales (Buenos Aires) destinado a adolescentes y jóvenes a fin de estimar la prospectiva con que el Estado aborda a esta población en los últimos años.

Para desarrollar estos ejes, el estudio se basó en una combinación de análisis cuantitativos y cualitativos, analizando fuentes estadísticas y presupuestarias disponibles y realizando encuestas y entrevistas a actores claves de los municipios seleccionados. Se produjo un relevamiento de las Secretarías de Desarrollo Social de 17 Municipios del conurbano, y en dos casos emblemáticos como son los Municipios de San Martín y La Matanza se realizaron estudios de caso, con el objetivo de identificar claves para el diseño de futuras políticas para esta población. Del mismo modo se hizo el análisis del gasto producido en la PBA en el período 2010, 2015, 2017 y 2018.

Por otra parte, el estudio arroja resultados adicionales a los previstos, tanto conceptuales como de orden metodológico, inéditos y útiles para trabajos de la misma índole. El estudio se inició formalmente en septiembre de 2019 en pleno proceso electoral, el trabajo de campo se extendió hasta febrero de 2020 y sus resultados se presentan avanzado el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio. En tal sentido, esperamos que sea un insumo para lo que se ha venido en llamar las políticas del día después.

A continuación, se presentan los principales puntos de cada uno de las investigaciones que conforman los resultados de este estudio.

Investigación sobre caracterización de la juventud en el conurbano bonaerense

En este apartado se describen las principales características demográficas y socioeconómicas de los/as adolescentes y jóvenes de la Provincia de Buenos Aires. Con este objetivo se presentan y analizan indicadores como la participación de los/as jóvenes en la población total, su composición por grupo etario y género, las características de sus hogares y su inserción laboral y educativa. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el segundo trimestre de 2018 la cantidad total de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años en los principales aglomerados de la Provincia de Buenos Aires (GBA) asciende a cerca de 2 millones. Estos jóvenes representan 16,5% del total de personas que habita en el GBA y prevalecen levemente las mujeres (52% del total de jóvenes).

La proporción de adolescentes y jóvenes es mayor en las familias de los quintiles de ingresos más bajos, incidencia que disminuye al avanzar a los quintiles de mayores ingresos. De esta forma, en el 20% más pobre de la población (quintil 1), la proporción de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años es del 21%, mientras que en el 20% de mayores ingresos (quintil 5) desciende al 13%.

La juventud es uno de los segmentos poblacionales más afectados por la pobreza, junto con la niñez. Aproximadamente la mitad de los/as adolescentes y jóvenes del GBA pertenecen al 40% de las familias de menores ingresos. En el caso de los niños y niñas hasta 14 años inclusive, esta proporción asciende al 58%. Por el contrario, la población entre 25 y 65 años tiene una distribución más homogénea entre quintiles y sólo el 13,7% de los adultos y adultas mayores se concentran en los quintiles de más bajos ingresos.

Características de los hogares de los/as jóvenes del GBA

Al caracterizar a la población adolescente y joven teniendo en cuenta quién declara ser jefe/a del hogar, se observa que el 77% vive en hogares donde el jefe/a trabaja, 16,8% es inactivo/a y en un 6,2% de los hogares se encuentra desocupado/a. De los jefes/as que declaran estar inactivos/as, 63,3% son jubilados/as y/o pensionados/as, 30,4% amas de casa y 6,3% se dedican a otras actividades.

Al analizar la información según los ingresos de las familias, se observan situaciones muy disímiles. En el caso de los/as jóvenes que habitan en los hogares de más bajos ingresos, la situación de desempleo en jefes/as de hogar es 3,5 veces más alta que en los hogares de ingresos más altos. Cabe resaltar que mientras que en los quintiles de mayores ingresos el porcentaje de adolescentes y jóvenes que viven hacinados es del 4,1%, entre el 40% de menores ingresos los niveles de hacinamiento ascienden a 12,8%, afectando en mayor medida a los adolescentes entre 14 y 17 años (17,5%).

En 2018, cerca de cuatro de cada diez adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años no estudia, de los cuales poco menos de la mitad (44%) no finalizó los estudios secundarios, lo que representa cerca de 367 mil adolescentes y jóvenes en esta situación. Esta condición se intensifica en el grupo de mayor rango etario: entre los 15 y 18 años, el 6,2% abandonó sin haber terminado los estudios secundarios, mientras que en el grupo entre 18 y 24 años hay un 23,7% en esta situación de vulnerabilidad. Entre quienes no estudian, la mitad se dedica a trabajar, poco menos de una cuarta parte se encuentra desocupada (23,9%) y la otra cuarta parte (27,2%) no trabaja -al menos en un trabajo remunerado fuera del hogar- ni busca trabajo (18,9%, 9,3% y 10,5% del total de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años).

Se observa que mientras que el 34,7% de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años de los quintiles más favorecidos no estudia, este porcentaje es más de 8 p.p. mayor (43%) entre los quintiles de

menores ingresos. Mientras que entre los/as pertenecientes a sectores de menores ingresos la proporción de aquellos/as que sólo trabaja es de 16,3%, entre los sectores de ingresos más elevados es de 21,2% (+4,9 p.p.). Como contraparte de esta situación, entre los sectores populares la proporción de adolescentes y jóvenes que no estudia ni trabaja prácticamente duplica a la de los sectores de ingresos más elevados, y esta relación se intensifica entre aquellos/as que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo (14,7% vs. 6,7%).

Del análisis por género surge que la asistencia a establecimientos educativos es sensiblemente mayor en las mujeres: mientras que aproximadamente el 67,9% de las jóvenes estudia, esta proporción se reduce al 54,3% de los varones. Como contrapartida, la proporción de varones que sólo trabaja es 2,3 veces más alta que entre las mujeres. La proporción de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo es del 12,9% y este porcentaje se reduce al 7,9% de los varones. En el grupo de mujeres se observa que la proporción de quienes sólo estudian es similar entre grupos de quintiles, por encima del 50%. Sin embargo, mientras que 32% de las mujeres de los quintiles más altos trabajan, en los dos primeros sólo el 15% lo hace. Por otro lado, 19% de las mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos no estudian, no trabajan ni buscan trabajo. En quintiles superiores esta proporción desciende al 7%. En esta cuestión, el género y la clase se intersectan: si se analiza el universo de los mal llamados jóvenes “ni-ni” se verifica que cerca de la mitad (47,5%) son mujeres de los quintiles de menores ingresos, que en su mayoría (66%) no finalizaron los estudios secundarios y, lejos de estar “inactivas” se dedican a tareas domésticas en sus hogares y de cuidado de sus familiares.

Jóvenes y mercado de trabajo

La proporción de desocupados entre los/as jóvenes es tres veces mayor a la de los adultos: mientras que menos de 1 de cada diez adultos/as están desocupados/as (6,9%), más de 2 de cada 10 jóvenes lo están (20,9%). El panorama es menos favorable aún para los/as jóvenes si se calcula la tasa de desocupación en función de la población económicamente activa, la que asciende a 33,1% para este grupo etario. En el caso de los adultos la tasa de desocupación no alcanza el 9%.

En cuanto a la calidad de los empleos entre quienes están ocupados/as, se observa que el 60% de los/as jóvenes tenían un empleo informal, mientras que entre los/as ocupados/as adultos/as esta proporción cae al 41%. Los/as jóvenes de los dos primeros quintiles se caracterizan por tener una mayor proporción de desocupados/as que aquellos pertenecientes a hogares con mayores ingresos: la proporción de jóvenes sin empleo y que lo buscan activamente es 50% mayor en aquéllos de hogares de menores ingresos.

Investigación sobre inversión social en programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires

La inversión en programas e iniciativas para adolescentes y jóvenes de bajos recursos en la Provincia de Buenos Aires se redujo aproximadamente un 20% en términos reales entre 2010 y 2018 y pasa de representar 1,7% a 1,3% del gasto público social. Al considerar sólo la inversión específica en AyJ, esta proporción se reduce al 0,6%.

Como se confirma en este trabajo, existen escasos programas destinados exclusivamente a adolescentes y jóvenes. Más de la mitad de las políticas clasificadas como dirigidas a este sector son, en realidad, iniciativas diseñadas en función de las necesidades de grupos poblacionales más amplios.

En este sentido, el de adolescentes y jóvenes resulta ser un grupo esquivo en cuanto al diseño de políticas específicas. Gran parte de los programas sociales de los que los/as adolescentes son destinatarios/as son compartidos también por niños/as. A su vez, las juventudes no cuentan con una oferta programática acorde a las problemáticas y a la dimensión de los desafíos (educativos, laborales, de participación, de integración, etc.) que se les presentan.

Los/as adolescentes suelen ser captados por los programas destinados también a la infancia. Para la adolescencia y juventud, prácticamente no existen iniciativas más allá de aquellas destinadas a jóvenes en conflicto con la ley; es decir, el/la joven es sujeto de la política una vez que cometió una infracción o delito. La adolescencia parece quedar como un híbrido difícil de abordar, a mitad de camino entre la niñez y la juventud, mientras que los/as jóvenes rara vez son sujetos de una política pública que los convoque como protagonistas exclusivos, a excepción de iniciativas con énfasis en lo proteccional.

En este sentido, como se deduce del informe, durante los últimos años se privilegió la inversión en iniciativas de corte proteccional en detrimento de aquellas que pusieran de relieve la promoción de derechos de la adolescencia y juventud, en un contexto de reducción generalizada de la inversión en esta población. Las iniciativas son prioritariamente “a posteriori”, esto es, una vez que los derechos fueron vulnerados. La intervención estatal, cuando llega, “llega tarde”. Existen escasas iniciativas y políticas de inclusión social previas, que atiendan la demanda y la necesidad de estos sectores. El Estado suele aparecer cuando el/la joven ya se ha convertido en un problema “para otros/as”.

En cuanto a las políticas promocionales, la inversión social fue concentrándose progresivamente en la cuestión alimentaria, probablemente producto del contexto socioeconómico crecientemente complejo. Se fueron diluyendo, así, programas con énfasis en lo promocional, ya sea porque se dejaron de ejecutar como por reducciones presupuestarias.

El informe describe y aporta cuestiones metodológicas, referidas a las dificultades que se encontraron para aislar el gasto para este grupo etario. Estas consideraciones son útiles para encarar nuevos estudios y modos de registro e imputación presupuestaria.

Investigación sobre programas e iniciativas locales en municipios de la Provincia de Buenos Aires

A lo largo de este documento se presentan los resultados del Relevamiento Municipios 2019, realizado a partir de una estrategia metodológica mixta con el objetivo de componer el estado de la cuestión en materia de políticas, programas e iniciativas (nacionales, provinciales y locales), orientados a la promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social, que se implementan en 17 municipios del conurbano de la Provincia de Buenos Aires (abarcando 8.713.655 habitantes, 2 municipios oficialistas y 15 de la oposición al gobierno, donde no se marcaron diferencias), a fin de identificar vacíos y brechas de desprotección en la intervención social hacia este grupo etario.

Los Municipios relevados fueron: Almirante Brown, Avellaneda, Escobar, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, San Martín, Tigre y Tres de Febrero. Las áreas consultadas fueron las de Desarrollo Social porque en ellas es donde se inscribe la Ley Provincial N° 13.298/05. Se administró un cuestionario (semi estructurado) en el contexto de una entrevista donde participaron los/as funcionarios/as a cargo de los programas y/o áreas de trabajo con la población objeto de este informe. En

alguna circunstancia participaron de las entrevistas entre 3 y 4 funcionarios/as, en tal sentido la composición de los cuestionarios es la síntesis del conjunto de testimonios obtenidos. Se debe resaltar que la visión está sujeta al área de Desarrollo Social, reconociendo que puede haber intervenciones en salud, derechos humanos, deportes que no están captadas por el instrumento propuesto.

Respecto de la estructura institucional para la atención de adolescentes y jóvenes, en términos generales, se observa que la reconfiguración institucional en sintonía con lo planteado por la Ley Provincial N° 13.298/05 constituye un desarrollo en progreso a través del tiempo, lo que define las heterogeneidades en los organigramas de las respectivas áreas municipales de Desarrollo Social (en las que se inscribe el SPPD de NNyA). Asimismo, dado que dicha Ley es normativa para definir la institucionalidad en términos de protección pero no en materia de promoción de derechos, se destaca la tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección ante derechos vulnerados, con diferencias en la consolidación de los mismos según los casos y las particularidades locales, relegando la línea de promoción de derechos, a pesar de que en algunos municipios se avanzó en la expansión de la oferta programática de corte promocional. .

Las áreas de juventud, entendidas como aquellas con incumbencias específicas en la población adolescente y joven, en la mayoría de los casos relevados se observa que su foco de acción está orientado a iniciativas de participación y movilización juvenil en el marco de una débil institucionalidad y exiguo presupuesto, con escasa articulación con los programas e iniciativas de promoción y protección.

Desde la perspectiva de los/as funcionarios/as consultados/as, los principales problemas que afectan la cotidianeidad de adolescentes y jóvenes, del relevamiento surge que "salud mental, adicciones y consumo problemático", "conflictividad vincular con la familia" y "violencia/maltrato físico y/o psíquico por parte de adultos y/o pares" constituyen las cuestiones problemáticas relevantes de este grupo poblacional en los distritos relevados.

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

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la oferta programática dirigida a la población adolescente y joven que se ejecuta de manera descentralizada en los diferentes municipios es variada y se encuentra bajo la órbita de distintos organismos. Es un dato relevante que, dentro de este universo de iniciativas, es posible identificar programas que se implementan en los territorios sin la participación de los respectivos gobiernos locales y también programas que involucran a la gestión municipal en su ejecución, existiendo casos en los que los gobiernos locales despliegan capacidades económico-financieras y técnicas para garantizar el funcionamiento de las iniciativas provinciales en sus respectivos territorios, adecuando y/o re-interpretando dichas iniciativas a la agenda municipal y a las realidades locales (lo que define que pueda considerarse a los municipios productores de políticas).

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

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

En términos de iniciativas municipales surgen del relevamiento 57 intervenciones (programas, proyectos) orientadas a adolescentes y jóvenes dentro de la órbita de Desarrollo Social y de otras áreas municipales, tales como juventud, cultura y deportes, educación y salud. Así también se observan una gran cantidad de iniciativas acotadas de realización periódica (por ejemplo, eventos o festivales) o acciones muy específicas y/o de corta duración, sin presupuesto claramente definido pero que, al momento de la consulta, se presentan como proyectos propios.

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

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

Considerando el conjunto de programas y actividades que se ejecutan en los municipios relevados, la mayoría de los/as entrevistados/as consideran que, a pesar de los esfuerzos realizados por los respectivos gobiernos locales (con recursos, iniciativas, etc.), dicha oferta programática no tiene capacidad de respuesta frente a las principales problemáticas que afectan a adolescentes y jóvenes, en particular de aquellos de sectores populares y en situación de vulnerabilidad social, fundamentalmente en virtud de la complejidad del contexto económico y social.

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

En lo concerniente a la articulación y coordinación de acciones con el Poder Judicial, en la mayoría de los municipios relevados se afirma la preeminencia del trabajo en conjunto. No obstante, al igual

que en las articulaciones con otros organismos y actores, no hay homogeneidad y, muchas veces, las relaciones establecidas dependen de personas particulares a cargo de los juzgados quienes, en sintonía con el enfoque de promoción y protección integral de derechos de la normativa vigente, están dispuestas a trabajar con los Servicios Locales de manera conjunta. En este sentido, son frecuentes las referencias en torno a problemas en el funcionamiento de la Justicia que obstaculizan las intervenciones de los Servicios Locales (dilaciones y falta de celeridad en las respuestas urgentes, falta de conocimiento de la complejidad de los territorios y mala disposición para aceptar las sugerencias de los equipos profesionales de los Servicios, a la alta judicialización que sobrecargan excesivamente a los equipos, etcétera).

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

Del Relevamiento Municipios 2019, es posible dar cuenta de una agenda municipal en construcción para atender las especificidades de este grupo etario a partir del despliegue de un sistema de capacidades (técnicas, asociativas y económico-financieras) que implican, sobre todo, la combinación de recursos provenientes de diversas fuentes como así también adecuaciones o re-interpretaciones de políticas de otros niveles de gobierno. No obstante, el proceso de construcción de esta agenda propia está condicionado no sólo por variables locales sino también por la dependencia financiera respecto a los otros niveles de gobierno (Nación y Provincia de Buenos Aires) que, tal como surge del relevamiento, en los últimos años se ha podido observar que muchos de los organismos y/o programas con incumbencias específicas orientados a adolescentes y jóvenes han sido desfinanciados o dados de baja.

Estudios de caso: Municipio de General San Martín (PBA) y Municipio de La Matanza (PBA)

El objetivo de los estudios 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 distinguen a los Municipios General San Martín y La Matanza de la PBA. Ambos municipios fueron seleccionados por su desempeño destacado en su política para atender la problemática de adolescencia y juventud en materia proteccional y promocional, con diferentes énfasis según el contexto de cada uno de estos municipios.

La particularidad del caso de General San Martín está en haber diseñado un sistema que, si bien tiene énfasis en aspectos proteccionales, entiende la necesidad de abordar a los/as adolescentes y jóvenes antes de que se vulneren sus derechos. El rol de la Secretaría de Desarrollo Social 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 planteo 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 de atención a la población adolescente y joven como parte importante de su agenda de gobierno.

El modelo de las políticas de atención a adolescentes y Jóvenes del Municipio La Matanza tiene una impronta promocional que opera identificando esta población del sistema desde una visión macro, integrando a los 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. El Gobierno Municipal de La Matanza cuenta con muy pocos recursos materiales en relación con las problemáticas y la densidad poblacional que tiene. En tal sentido las estrategias que se describen pueden resultar de la necesidad de optimizar el resultado de sus políticas, además de la convicción de operar bajo una impronta innovadora y anticipatoria de un programa emblemático como es el ENVION, a partir del programa PODES, pionero en su tipo.

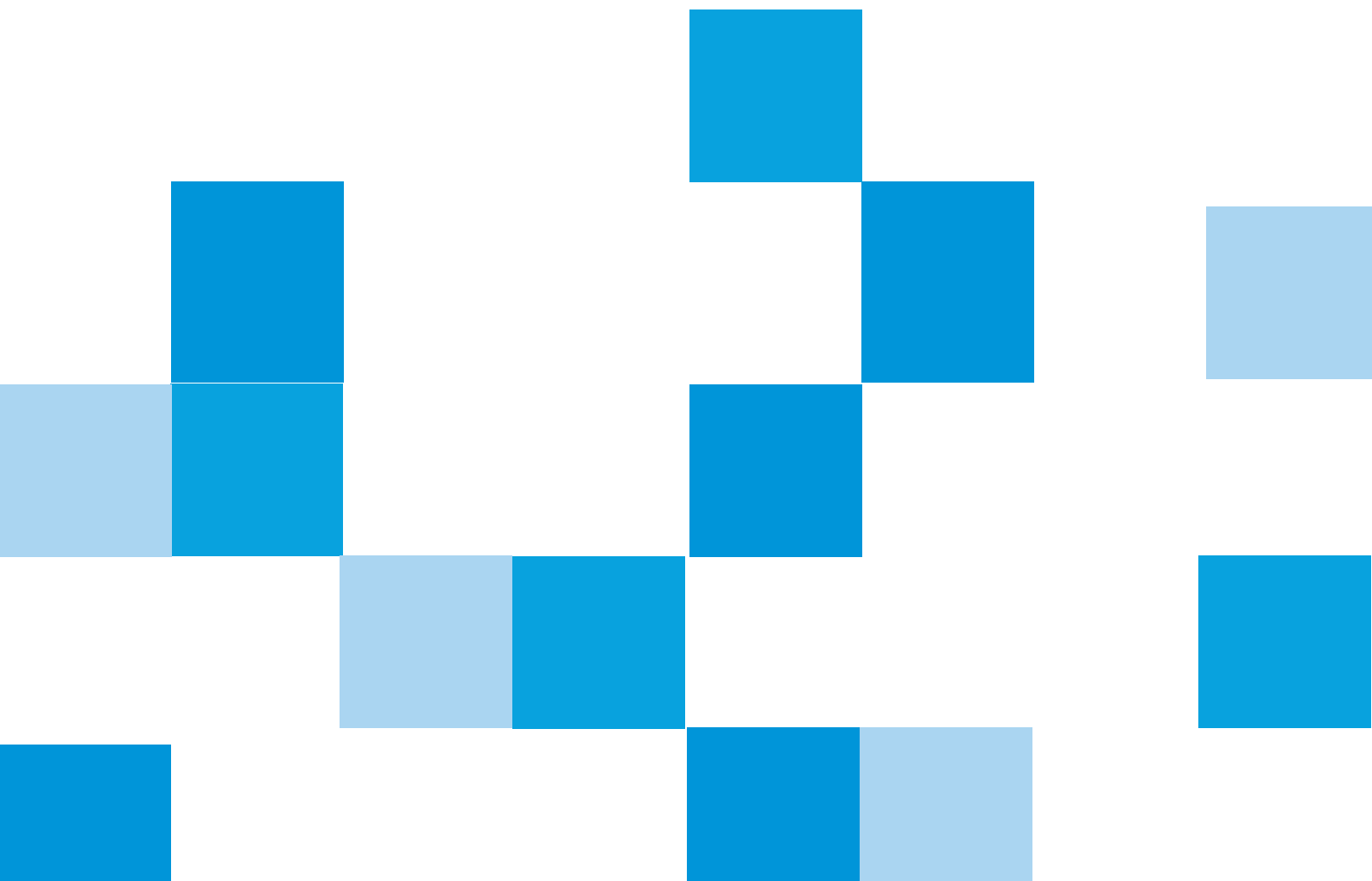
Claves del modelo

En este apartado se produce una síntesis que triangula el resultado de los casos con el relevamiento. En ese sentido se brindan elementos que alimentan una matriz posible de aplicar para orientar el diseño y la evaluación de políticas para adolescentes y jóvenes que se implementen a nivel municipal con apoyo de áreas centrales. Se trata de la diferencia entre ser ejecutor de uno o más proyectos descentralizados, a ser productor en el sentido del protagonismo que se asume tanto en el diseño, el rediseño de las intervenciones descentralizadas según las necesidades del territorio y la complementación presupuestaria para asegurar la calidad y/o continuidad de las intervenciones. Todas o algunas de estas operaciones se combinan y dan sustento a una política propia que se define como municipal, más allá de las fuentes presupuestarias, que pueden ser diversas. Los aspectos a considerar son: Marco normativo, enfoque, autoridad de aplicación, gestión y estrategias. El texto hace un compilado y efectúa recomendaciones en torno a cada una de estas dimensiones ponderando la decisión política, la flexibilidad y la profesionalidad que supone llegar a esta población atendiendo de modo complementario tanto los componentes proteccionales, como el promocional ya que ambos constituyen caras de una misma moneda. El aspecto presupuestario y su importancia no se soslaya con las cuestiones de enfoque y procedimiento. Son políticas que requieren mayor inversión y centralidad en la agenda.

Apéndice

Banco de iniciativas municipales

*. Elaborado por **Melina Bertolotto y Florencia Villar**



Introducción

En el marco del Programa “Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. 2019” (CEC/UNICEF), en este apartado se presenta una selección de proyectos considerados como buenas prácticas que inicia un esfuerzo por recopilar y eventualmente visibilizar iniciativas municipales en el abordaje de diferentes necesidades de adolescentes y jóvenes de sectores populares.

Uno de los conceptos básicos en el mundo de la innovación social hace referencia a cómo una idea o propuesta -sin importar si ya había sido puesta en práctica en otras realidades- es apropiada en un espacio y tiempo determinado, modelándose y reversionándose para atender una realidad que siempre es diversa. Se convierte en un “traje hecho a la medida” y se va ajustando con la práctica cotidiana en función de las demandas cambiantes.

En este apartado nos interesa compartir 5 experiencias que encontramos innovadoras e inspiradoras. El propósito es que otros actores sociales se apropien de esas ideas y hagan su propia versión para proporcionar nuevas opciones cercanas y adaptables a los/as adolescentes y jóvenes en cada municipio. Algunos de los atributos que comparten estas iniciativas son las que se valorizan en el análisis de las políticas presentadas en el marco de este estudio, tales como: se articulan con otras instancias dentro del municipio y con otros actores territoriales, interpelan la concepción adulto-centrista de las políticas, son flexibles y adaptables.

A continuación, enunciamos los casos seleccionados, para luego desarrollar fichas breves con los datos significativos de cada experiencia.

El *Programa Amuyén, en Moreno*, acompaña específicamente a NNyA que tienen permanencia o circuito en calle. Las estrategias de abordaje integral apuntan a extender las redes de los/as jóvenes y referenciarlos con actores de la comunidad, organizaciones comunitarias culturales y de asistencia e instituciones de los distintos niveles territoriales.

La *Escuela de Liderazgo del Municipio de Escobar*, posee la potencia de convocar a los/as adolescentes y jóvenes del distrito en un rol activo en el territorio y como multiplicadores de estrategias de promoción de derechos en lo que respecta a la recreación, disputando sentidos socialmente arraigados en torno a la juventud (apatía, rebeldía, peligrosidad). También tiene un objetivo de integración socioeconómica y territorial, haciendo lectura de la fragmentación espacial y heterogeneidad que caracteriza al Municipio.

El *Parlamento Juvenil de Ciudadanía, en La Matanza*, convoca a los/as jóvenes a un rol activo y de transformación sobre su propia realidad, disputando concepciones adulto-centristas respecto de la juventud. Resalta la idea de proceso, necesaria en la construcción de ciudadanía y posibilita el hecho de percibirse como un actor político y social en el territorio y en relación a la política pública.

Del Galpón, en el Municipio de Almirante Brown, es una propuesta de marca colectiva para fomentar y acompañar emprendimientos asociativos integrados por jóvenes del distrito que presentaban interrupción de las trayectorias escolares por falta de recursos y dificultades para insertarse en el mercado laboral. Fomenta la acción colectiva como herramienta de organización para la realización de proyectos productivos, suministrando las herramientas no solo materiales sino también de capacitación.

Volvé a la Escuela, en el Municipio General San Martín, surge de la preocupación frente a los crecientes índices de repitencia y deserción escolar a nivel local. Logra la reinserción al Sistema Educativo de los/as jóvenes, optimizado recursos materiales y profesionales del Municipio y promoviendo la articulación con otros programas municipales. También explota las ventajas del contacto personalizado, sale a buscar a los/as jóvenes y potencia los esfuerzos interinstitucionales enriqueciendo la oferta de formación y de capacitación.

Amuyén¹ - Municipio de Moreno²

Objetivos

- › “Acompañar integralmente a niños, niñas, adolescentes del Municipio de Moreno que cuentan con experiencia de vida en calle o tienen circuito de calle, promoviendo y restituyendo derechos vulnerados y/o amenazados, en el marco la ley 26061 y 13298 (Provincia de Buenos Aires).
- › Propiciar espacios de promoción y prevención en el territorio correspondiente al municipio de Moreno en la temática de situación de calle, a los efectos de derribar prejuicios y estigmatizaciones hacia esa población.”

El Programa Amuyén, acompaña específicamente a NNYA que tienen permanencia o circuito en calle. Desde el mismo, se considera que estos niños y niñas tienen como principal causa de su estancia en la calle la pobreza estructural, sumado a situaciones de vulneración de derechos; de esta manera, la situación de calle sería una actitud de búsqueda de otras formas de vida frente a la realidad de privación material y simbólica del núcleo familiar. Desde el equipo del programa señalan que la construcción de una alternativa superadora a estas situaciones sólo es genuina si la misma es fruto de un trabajo colectivo, es por eso que las estrategias de abordaje apuntan a extender las redes de los/as jóvenes y referenciarlos con actores de la comunidad.

Fecha de inicio: 2009

1. Su nombre se debe a una palabra del dialecto Mapuche que significa “ponerse en camino con otros”

2. Fuentes: Quiroga, Clara del Valle. Trabajo Final de Graduación: Niñez en situación de calle, el reflejo de lo ausente. Universidad Nacional de Luján. (2019) Municipalidad de Moreno, Proyectos 2019. Subsecretaría de Protección Integral de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud.

Organismo responsable de la ejecución

Dirección General de Niñez y Familia, Subsecretaría de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Adolescencias y Juventudes del Municipio de Moreno, Secretaría de Desarrollo Comunitario.

Población destinataria

NNyA, con experiencia de vida en calle, o con circuito de calle, del distrito de Moreno que al momento de ingresar al Programa tengan menos de 18 años. Acompaña alrededor de 50 NNyA, siendo ampliamente mayoritaria la cantidad de varones, y alrededor de la mitad tiene entre 14 y 17 años.

En la actualidad se han modificado las características de la permanencia en los espacios de calle en los cuales se encuentran los adolescentes; con la aparición de la Policía Local (2016), más un aumento de la violencia social explícita en el día a día, los/as NNyA dejaron de conformar “ranchadas” (grupos de chicos que tienen un mismo sentido de pertenencia y que suelen moverse en forma conjunta) en el centro del partido de Moreno, tal como lo hacían años atrás.

Como producto de las circunstancias y hechos anteriores, mantienen varias horas diarias de calle en sus propios barrios y también, jornadas completas en otras ciudades como Morón, Liniers, o CABA. Por ello, ya no es común que permanezcan en grandes grupos, sino que se encuentran dispersos, manteniendo relaciones de ranchadas esporádicas entre dos o tres NNyA.

Prestación / actividades

Se concibe la tarea en tres momentos: contacto, acompañamiento y cierre. Siempre que se logre construir un vínculo con el joven, se acompaña en la búsqueda de la restitución de derechos, en todas las situaciones se trabaja en pos de reducir el tiempo de calle, articulando con instituciones u organizaciones que puedan constituirse como referencia y con la familia o referentes afectivos en los casos en que existan.

Metodología y nivel de intervención

Las situaciones que ingresan al Programa lo hacen a través de las “Callejeadas”, admisiones articuladas con el Servicio Zonal, Servicio Local, otros programas de la Dirección de Niñez, oficios judiciales, otros programas correspondientes a la Municipalidad de Moreno y dispositivos con trabajo en calle de la zona oeste, organismos de gobierno de la CABA u otros municipios, demanda espontánea.

Se diferencian dos tipos de situaciones: *Situación de calle* refiere a NNyA que permanecen durante todo el día en la calle y su medio de vida transcurre en diferentes lugares como plazas, tren Sarmiento, etc. no regresando al seno familiar y, si lo hacen sólo sostienen allí uno o dos días. Y *circuito de calle*: donde si bien los NNyA mantienen dinámicas similares a los que están en calle, estos sí regresan a la vivienda familiar o del referente a cargo.

En caso de que aún cuenten con un hogar, o con algún referente afectivo a donde volver, se articula con instituciones de la comunidad, sean educativas, culturales o deportivas, para trabajar en conjunto y evitar que ese *circuito de calle* se profundice. Se apunta al rearmado de la red de contención socio-afectiva-familiar del niño/a/adolescente, en el marco de la corresponsabilidad.

Si el/la NNyA no cuenta con ningún referente afectivo adulto que garantice sus derechos, se intenta problematizar la situación y evaluar de manera conjunta la posibilidad de ingresar a un Hogar Convi-

vencial mediante la toma de una medida de abrigo de carácter excepcional. Mientras tanto, y hasta lograrlo, se acuerdan actividades en las que el/la NNYA vaya incorporando normas y límites, así como también hábitos de auto cuidado.

Se concibe la tarea entonces en cuatro niveles: Trabajo en calle, intervención a nivel individual, familiar y comunitario.

- ▶ El primero consta de una recorrida organizada de forma grupal por la zona más frecuentada por los/as NNYA que se denomina “Callejeada”, realizando observación, contacto y acompañamiento, según el momento de la intervención en el que se encuentren.
- ▶ A partir de estos encuentros se proponen acciones estratégicas, con el fin de conocerse mutuamente y propiciar a través de su relato, como de otros actores (familia, escuela, etc.) la reconstrucción histórica y contexto actual del niño/a, adolescente. Mediante la construcción de este vínculo surgen también demandas referidas a salud, educación, identidad, etc. También se llevan adelante entrevistas individuales en sede o en el lugar de permanencia del NNYA (domicilio, institutos, comunidades terapéuticas, hogares, etc.). Se enfoca la intervención en la problematización de la situación y la búsqueda de alternativas superadoras al circuito en calle, abordando ejes referidos a identidad, salud, cultura, educación y/o capacitación y empleo desde una mirada que considere los intereses y potencialidades de los/as NNYA. Se remarca la importancia de la construcción de un vínculo de confianza.
- ▶ En cuanto a lo familiar, se trabaja con la familia de origen, referente adulto, o familia responsable del mismo. En esta etapa se hace imprescindible la articulación con profesionales, tanto pertenecientes a instancias municipales (otros programas, áreas, dependencias, etc.), como así también de otras instituciones, siendo necesario un trabajo interdisciplinario, a fin de poder abordar de manera integral la situación.
- ▶ Respecto al nivel comunitario e institucional, se aborda desde la articulación con instituciones escolares, de salud, instituciones de la sociedad civil y toda aquella institución con la que sea necesario entablar lazos en función de la situación individual y familiar de cada NNYA.
- ▶ Además, se utiliza el Registro Único de Niños/as y Adolescentes (REUNA). Este sistema (además de cargar la información sobre visitas, entrevistas, callejeadas, etc.) permite solicitar las vacantes para hogares, paradores, comunidades terapéuticas, casas de abrigo.
- ▶ Siendo sus objetivos construir redes en la vida de los/as jóvenes, el programa despliega sus estrategias en todo el territorio, el trabajo con los/as NNYA y con las familias en los diferentes ámbitos conlleva a la articulación con otras instituciones y actores de la comunidad.

Recursos humanos disponibles: Coordinador y seis operadores de calle.

Relaciones y/o articulaciones

Las distintas vinculaciones se generan en pos de la estrategia con cada joven. Se vinculan en forma permanente con la Subsecretaría de Educación del Municipio y escuelas de la zona. De forma similar con efectores de salud y salud mental del Municipio. Debido a que una de las problemáticas más frecuentes es el uso problemático de drogas por parte de los/as NNYA mantienen un espacio de encuentro mensual con el equipo del “Programa Cuidarnos”, dependiente de la Secretaría de Salud,

para pensar estrategias de acompañamiento conjunto. Asimismo, se articula con los programas de Salud Mental del Hospital Mariano y Luciano De la Vega, con el Programa de Acompañamiento Integral del Adolescente (PAIA), y el Centro de Prevención de Adicciones (CPA). También con instituciones del sistema judicial y policial; con el Programa Municipal de Regulación de Identidad, siendo que la falta de DNI es una de las problemáticas más comunes.

Con miras a construir redes de proximidad en el territorio con los/as NNyA, se vinculan con diversas organizaciones comunitarias culturales y de asistencia, y con Instituciones u organismos de gobiernos dependientes de Nación y de CABA, con las que se hace necesaria la articulación en caso de que los/as NNyA se encuentren en situación de calle en CABA, o dichos organismos identifiquen NNyA pertenecientes al partido de Moreno.

El programa Amuyén se constituye como una buena práctica porque visibiliza una problemática y un grupo poblacional dentro de los/as jóvenes que necesita de estrategias específicas para la garantía de sus derechos, y no se encuentran vinculados a otras instituciones de referencia. Además sobresale por su trayectoria en el tiempo. A su vez, son valorables las estrategias de abordaje integral que desarrollan con otros actores territoriales en busca de la restitución de derechos, por lo cual también se considera replicable.

**Datos de Contacto:**

Nemesio Álvarez 426, Moreno. Tel. 0237 4665307

Facebook: Secretaría de Desarrollo Comunitario del Municipio de Moreno.

Escuela de Liderazgo (E.LI.) - Municipio de Escobar³

Objetivos

Con el propósito de promover la integración de los/as adolescentes y jóvenes de los distintos barrios del distrito al convocarlos como protagonistas de sus comunidades, esta iniciativa municipal se propone los siguientes objetivos:

- › Formar líderes que puedan desempeñarse en diferentes áreas dentro del municipio.
- › Generar un marco de pertenencia y socialización para adolescentes.
- › Fortalecer la identidad con el municipio.
- › Fomentar un pensamiento crítico.

Año de inicio: 2015

Organismo responsable de la ejecución

Dirección de Juventud, Secretaría de Cultura.

Población destinataria

Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años escolarizados, tanto en instituciones públicas como privadas, como también aquellos que han discontinuado sus estudios. Los destinatarios entonces presentan heterogeneidades en cuanto a sus condiciones socioeconómicas. Durante el año 2019, participaron alrededor de 600 adolescentes y jóvenes del distrito, a los que se suman como destinatarios indirectos los/as niños/as que se suman a las actividades lúdicas en el espacio público.

Prestación / actividades

Espacio de formación pedagógica y de manejo grupal para desempeñarse en ámbitos recreativos, deportivos y participativos. Funciona dos horas semanales al interior de las sedes y sábados por la tarde en el territorio con actividades recreativas dirigidas a niños y niñas. Además de un campamento anual de todas las sedes y actividades inter-centros cada dos meses. A los dos años de transitar esta instancia de educación no formal, los/as adolescentes y jóvenes egresan como "líderes recreativos sociales".

Metodología y nivel de intervención

Orientada a la promoción de derechos de forma integral, esta iniciativa contempla distintos niveles de intervención a través del trabajo con herramientas lúdicas, a saber: a nivel grupal en las actividades de formación, a nivel comunitario en la función de promotores de juego de los "líderes", y a nivel singular con respecto a la incidencia que tiene la Escuela de Liderazgo en las biografías de quienes la componen, en cuanto a la experiencia de aprendizaje con otros y la construcción de cada joven como protagonista.

3. Fuentes: 1) Entrevista realizada el 2/10/19 a Aaron Ockander, Director de Juventud del Municipio 2) sitio web institucional <https://www.escobar.gob.ar/escuela-de-liderazgo/> (recuperado el 8/11/19).

En los encuentros semanales de los viernes por la tarde en cada sede, los y las jóvenes vivencian las experiencias recreativas, integrándose y formándose como grupo, para luego poder convocar al juego a otros en el territorio. Se hace foco siempre en el juego, prescindiendo por ejemplo de actividades deportivas más clásicas, buscando ofrecer algo que los jóvenes no encuentran en otros espacios como la escuela o clubes.

Para garantizar su descentralización en el territorio, la Escuela de Liderazgo funciona en diez sedes distribuidas en distintos barrios del municipio, y cada sábado en espacios públicos cercanos a estas sedes donde los y las líderes coordinan los juegos para niños y niñas del barrio.

Recursos humanos disponibles

El equipo de trabajo se conforma por un coordinador general, y en cada sede, una coordinadora y una dupla pedagógica compuesta por un profesor de educación física y un recreólogo. Además, cuenta con la participación de egresados de la ELI como ayudantes.

Relaciones y/o articulaciones con otras áreas e instituciones

- ▶ La E.LI. se vincula con las escuelas (públicas y privadas) del Municipio como actores claves para convocar personalmente a las/os adolescentes y jóvenes.
- ▶ Asimismo, articula en forma permanente con el Servicio Local, ya que desde la Escuela se realiza la primera escucha y detección de situaciones de vulneración de derechos que pueden atravesar sus participantes y se convoca al Servicio Local para la asistencia correspondiente.
- ▶ Con el área de Salud del municipio se articula en acciones comunitarias donde se convoca a algunos de los líderes como promotores de salud. Y también en fechas especiales se realizan actividades recreativas al interior de los efectores de salud municipales.
- ▶ En general se vinculan con el área de Género y de Cultura en actividades destinadas a adolescentes y jóvenes como también están presentes en diversos eventos y festejos del municipio.
- ▶ En forma ocasional con la SENAF, a quienes han recibido para que brinden talleres a los destinatarios sobre temáticas específicas (Ciberbullying, Educación Sexual Integral, por ejemplo).
- ▶ Además, con el Hospital de Salud Mental Municipal para facilitar la atención de los adolescentes con problemáticas asociadas al consumo de sustancias.

La Escuela de Liderazgo se constituye como una buena práctica, en principio, debido a su potencia de convocar a los/as adolescentes y jóvenes del distrito en un rol activo en el territorio y como multiplicadores de estrategias de promoción de derechos en lo que respecta a la recreación. Además, se valora este hecho en términos de disputar sentidos socialmente arraigados en torno a la juventud (apatía, rebeldía, peligrosidad).

A su vez, dado que la convocatoria a participar de la E.LI. se realiza a través de todas las escuelas del distrito, tanto públicas como privadas, y en la sede del programa Envión, se promueve que los/as adolescentes y jóvenes convocados pertenezcan a los distintos barrios del municipio. De este modo, se destacan los objetivos de integración socioeconómica y territorial que persigue esta iniciativa, haciendo lectura de la fragmentación espacial y heterogeneidad que caracteriza al Municipio. En este sentido, se la considera una propuesta innovadora.

Por otro lado, la E.LI. se logra implementar con recursos básicos y de simple acceso en cuanto a lo material, y con respecto al equipo ejecutor, se propone incorporar a adolescentes y jóvenes formados en la misma escuela.



Datos de Contacto: www.escobar.gob.ar/escuela-de-liderazgo / IG: @escueladliderazgo

Parlamento Juvenil de Ciudadanía - La Matanza⁴

Objetivos

- ▶ Propiciar un espacio participativo donde los/as jóvenes se perciban y actúen de forma representativa en el desarrollo político, social, económico y cultural del Municipio.
- ▶ Conformarse como un espacio de debate, intergeneracional y entre pares, que reflexione sobre la juventud y la sociedad, y se organice para incidir en las políticas públicas, se reconozcan como sujetos sociales y políticos con el objetivo de fomentar la participación social de los jóvenes.

Año de inicio: 2017

Organismo responsable de la ejecución

Sistema Integral de Promoción y Protección de DD de NNyA.
Secretaría de Desarrollo Social.

Población destinataria

Jóvenes de 12 a 29 años participantes de algún componente del SIPPD del Municipio. En su mayoría jóvenes participantes y operadores en formación de Envión-Podés, pero también está dirigido a quienes son parte de organizaciones sociales del Consejo del Niño y el Joven de la Matanza. Durante el año 2019, participaron de las plenarios alrededor de 100 jóvenes, mientras que de la comisión de planificación 17.

Prestación / actividades

El Parlamento convoca mensualmente a los/as jóvenes en reunión plenaria. Además funciona una comisión de planificación de esas plenarios. En el 2019 se realizó además el Primer Congreso Juvenil

4. Fuente: Entrevista realizada el 5/12/2019 a Yasmín González, Coordinadora del Parlamento Juvenil de Ciudadanía.

que reunió a 700 jóvenes de toda la Matanza. Por último, también funciona como parte del Parlamento una comisión de jóvenes en el Consejo Local de La Matanza.

Metodología y nivel de intervención

Cada plenaria se debate sobre un tema (ej: educación, salud, violencia), se despliegan dinámicas grupales que incentiven la participación e intercambio, organizada por la comisión de planificación también formada por jóvenes que se reúnen en forma trimestral. Por otro lado, los equipos de las distintas sedes del Programa Enviñ-Podés y los referentes de las organizaciones sociales del Consejo mencionado son parte de la convocatoria y difusión de las actividades del Parlamento.

El nivel de intervención es mayormente grupal y comunitario, ya que cada participante representa su territorio, e incluso estos mismos participan en las comisiones de jóvenes de las Mesas Territoriales de Desarrollo Social que es otro dispositivo propuesto por el Municipio que convoca a organizaciones sociales, instituciones y vecinos referentes de cada barrio. Para garantizar la descentralización en el territorio, las plenarios rotan su locación cada mes en las sedes de las instituciones y organizaciones a las que representan los/as jóvenes.

Durante el 2019 también se consolidaron los debates en un documento producido por los participantes. Todas las acciones son promocionadas en las redes sociales, generándose distintas estrategias de comunicación.

Recursos humanos disponibles

El equipo exclusivo del parlamento se compone de una coordinadora y dos técnicas. Sin embargo, en cada sede de Enviñ-Podés un referente del equipo técnico y operadores (becarios en formación) acompañan e incentivan la participación de los/as jóvenes. Ocurre de forma similar en las organizaciones.

Relaciones y/o articulaciones

Sus vinculaciones se circunscriben a instituciones municipales y organizaciones territoriales, convocando a los/as jóvenes que las componen. Además, fue nombrado de interés municipal por la Secretaría de Desarrollo Social y el Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Matanza.

El Parlamento se considera una buena práctica por convocar a los/as jóvenes a un rol activo y de transformación sobre su propia realidad. La inclusión de una comisión del mismo en el Consejo Local, enriquece este organismo previsto en la Ley 13298/05 sumando la voz juvenil en el debate por las políticas públicas dirigidas a la niñez y juventud. Mediante esta experiencia se disputan concepciones adulto-centristas respecto a la juventud. Es importante resaltar la idea de proceso necesaria en la construcción de esta idea de ciudadanía. La coordinadora señala cómo, luego de un trabajo de dos años, se observa el crecimiento de cada participante en lo personal y en su sentimiento de pertenencia, y que fue eso lo que posibilitó el hecho de percibirse un actor político y social en el territorio y en relación a la política pública.



Datos de Contacto: FB: Parlamento Juvenil La Matanza / IG: @parlamentojuvenilmatanza
parlamentojuvenilmatanza@gmail.com

Del Galpón - Municipio de Almirante Brown⁵

Objetivo

Del Galpón es una propuesta de marca colectiva para fomentar y acompañar emprendimientos asociativos integrados por jóvenes del distrito. El programa surge de un diagnóstico de las problemáticas que atravesaban los y las jóvenes participantes del Programa Envión en ese Municipio, de interrupción de las trayectorias escolares por falta de recursos, y dificultades para insertarse en el mercado laboral.

Fecha de Inicio: Marzo 2019

Organismo Responsable de la ejecución

Coordinación de Políticas Socio-Comunitarias - Secretaría de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos del Municipio de Almirante Brown.

Población destinataria

Jóvenes de 18 a 25 años. Se tiene en cuenta que residan en el territorio de las sedes y la convocatoria está abierta al que quiera sumarse. En contadas ocasiones se suman jóvenes menores de 18 años previo acuerdo con la familia. Hoy lo componen alrededor de 40 jóvenes.

Prestación / Actividades

En el marco del proyecto funcionan cinco emprendimientos: Alfarería, costura, panadería, herrería y ediciones. El funcionamiento del programa se concibe desde las etapas de organización, capacitación, venta y reinversión. Desde el mismo se acompaña a los y las jóvenes en la formación, incluyendo contenidos sobre emprendedurismo, trabajo asociativo y lo que implica una marca colectiva.

5. Fuente: Entrevista realizada en noviembre de 2019 a Bárbara Miñán, Secretaria de Desarrollo, Seguridad Social y Derechos Humanos del Municipio de Almirante Brown.

También en lo que respecta a la comercialización, los y las jóvenes participan en eventos del Municipio, tales como ferias. Siempre que el Municipio agasaja a un invitado o personalidad, recurre a los productos de la marca. En cuanto a la última etapa, los participantes cuentan con la materia prima que brinda el Municipio, además de reinvertir las ganancias en los proyectos, usando los ingresos en forma comunitaria.

Metodología y nivel de intervención

La convocatoria inicial se realizó a los/as jóvenes participantes del Programa Envi3n, incluyendo en este armado a talleristas y tutores del Programa. Desde el Municipio se acompa1a en la capacitaci3n, que incluye desde el oficio, contabilidad b1sica, comercializaci3n, hasta divisi3n de roles. En todas las acciones del programa se interviene buscando que los/as j3venes participen activamente, que los proyectos representen sus intereses y no que sean los adultos quienes toman las decisiones. Se orienta para optar por productos a realizar evaluando costos y posibilidad de venta. Sus actividades se despliegan de forma descentralizada en cinco sedes.

Recursos humanos disponibles

Cinco talleristas y cinco tutores (una dupla por proyecto), m1s una coordinadora.

Relaciones y articulaciones

Articulan con la Secretar1a de Producci3n del Municipio y tambi3n con el grupo Pharos, ONG dedicada a las pol1ticas p1blicas que fue convocada para las tareas de capacitaci3n. Adem1s, la coordinadora y uno de los j3venes representan al Programa en el Consejo Local de Ni1ez.

El programa Del Galp3n se enmarca en la categor1a de buenas pr1cticas ya que cumple una funci3n de integraci3n social integral para los/as j3venes, promoviendo a trav3s de la ejecuci3n de la pol1tica p1blica, una forma de inserci3n en el 1mbito laboral para j3venes que se encuentran desempleados. A la vez, fomenta la acci3n colectiva como herramienta de organizaci3n para la realizaci3n de proyectos productivos, suministrando las herramientas no solo materiales sino tambi3n de capacitaci3n para llevar a cabo el proyecto. Adem1s, surge a partir de las demandas de los/as j3venes, sus propuestas son tenidas en cuenta para el armado de programas de pol1tica p1blica, consider1ndolos/as como sujetos de derecho. Se constituye entonces en ejemplo de c3mo a partir de pocos recursos y herramientas transmitidas desde el Estado a los/as j3venes, se pueden generar acciones que permitan reducir la desigualdad social mediante la inserci3n de los/as j3venes en el mercado laboral.





Datos de Contacto:

FB: contactodelgalpon

brown.delgalpon@gmail.com

Volvé a la Escuela - Municipio General San Martín⁶

Objetivos

El programa surge a partir de una preocupación del Municipio frente a los crecientes índices de repitencia y deserción escolar que se presentaban a nivel local, y en ese sentido busca:

- ▶ Difundir a toda la población las posibilidades educativas que el Distrito ofrece.
- ▶ Acompañar a los adolescentes y jóvenes entre 13 y 25 años para que retomen y finalicen sus estudios primarios y/o secundarios.
- ▶ Promover la reinserción y finalización de los estudios correspondientes al nivel primario y secundario.
- ▶ Fortalecer las trayectorias escolares de los estudiantes del municipio.

Fecha de inicio: 2012

Organismo responsable de la ejecución

Subsecretaría de Educación del Municipio General San Martín.

Población destinataria

El Programa está abocado principalmente a jóvenes de la franja etaria entre 13 y 24 años que quieran participar, pero puede incluir también a personas adultas. Desde el 2012, participaron 6.600 vecinos.

Prestación / actividades

Se enfoca en los factores relacionados con la situación socioeducativa de niños/as, jóvenes y adultos del Municipio que no se han incorporado al sistema Educativo o no han completado los niveles

6. Fuentes: Municipalidad General San Martín, Programa Volvé a la Escuela, 2017.

primario y/o secundario, con el propósito de lograr su inclusión y permanencia en la escuela a través de una propuesta de acercamiento, información y acompañamiento cuerpo a cuerpo, involucrando también referentes de la familia. A partir de cada situación se elabora una propuesta singular.

Metodología y nivel de intervención

Para llevar adelante este trabajo, se creó la figura del promotor educativo, encarnado en un referente barrial. En todos los casos, el o la promotora es una persona cercana, comprometida, que acompaña la vuelta a la escuela y la permanencia dentro del Sistema Educativo.

El programa se desarrolla en dos etapas principales: La primera apunta a la identificación y convocatoria de la población excluida del Sistema Educativo, la segunda brinda el acompañamiento necesario para llevar el proceso de inclusión en buen término.

- ▶ La primera implica el relevamiento y la reunión inicial. Se acude puerta a puerta en diferentes barrios, indagando la situación escolar de las familias como las posibles barreras que los/as hayan excluido del sistema educativo (circunstancias sociales, ambientales y económicas del grupo familiar que, de modo directo o indirecto pudieron impedir o están dificultando la escolaridad). Luego del relevamiento, las personas identificadas reciben una carta y son convocados a una reunión informativa la cual es presidida por las autoridades municipales y por otros miembros de la comunidad. Allí los actores territoriales aportan conocimiento y legitimidad, poniendo sus sedes a disposición para la realización de estos encuentros.
- ▶ En función del diagnóstico de cada situación, se elabora una propuesta que puede contemplar la escolaridad secundaria en sus diversas modalidades como el plan FINES, sumado a que se forman grupos de cuarenta participantes cada uno con un promotor que acompañará cada trayectoria, generará un vínculo, mantendrá reuniones con el grupo, como también generará canales de comunicación con las instituciones educativas. Por su parte, la coordinación central realiza el seguimiento semanal de los promotores y los puntos de encuentro. Además, arbitra los medios para resolver los problemas detectados y mantiene contacto permanente con otras autoridades, en especial con el Sistema Educativo y el Sistema de Salud. También la Coordinación Central brinda una red de contención, ofreciendo los centros juveniles del municipio como puntos de encuentro y desarrollo de actividades recreativas, deportivas o artísticas.

Otro aspecto clave de la modalidad es su descentralización en el territorio y funcionamiento en instituciones de cercanía como clubes, iglesias, organizaciones sociales y comunitarias.

Recursos humanos disponibles

El equipo se compone de 300 voluntarios aproximadamente, más el equipo técnico de la Coordinación Central.

Relaciones y/o articulaciones

Se articula a nivel global con la Jefatura Distrital de la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires. A nivel local, con los equipos profesionales de la Subsecretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud del Municipio, en colaboración con los voluntarios involucrados con la promoción del Programa, que pueden ser referentes barriales surgidos de instituciones de la zona.

Consideramos que este programa constituye una buena práctica debido a que aborda de manera integral las necesidades de la población relevada, logrando la reinserción al Sistema Educativo de miles de jóvenes, optimizando recursos materiales y profesionales del Municipio y promoviendo la articulación con otros programas municipales. También explota las ventajas del contacto personalizado con la implementación de los promotores educativos que realizan la visita casa por casa y el acompañamiento para la reinserción al sistema educativo de los/las jóvenes. Asimismo, se destaca el hecho de buscar la demanda saliendo a buscar a los/as jóvenes. Por otra parte, el programa potencia los esfuerzos interinstitucionales con otras instancias del Sistema Educativo enriqueciendo la oferta de formación y de capacitación.

Es por todas estas características, que el Programa Volvé a la Escuela en una buena práctica y que puede ser replicable a otros municipios, ya que difunde y fomenta el regreso a la escuela de los/as jóvenes, el cual no solo es atendido como ejercicio efectivo de un derecho, sino también como reparación de una forma de exclusión.



Datos de Contacto: Subsecretaría de Educación del Municipio (Belgrano 3747, 3º piso) 48300818
volvealaescuelasm@gmail.com / FB: Programa Municipal Volvé a la escuela
<http://www.sanmartin.gov.ar/volve-a-la-escuela-2/>

