

# Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina

**Carolina Foglia**

Universidad Nacional de General Sarmiento,

Instituto del Conurbano

[cfoglia@campus.ungs.edu.ar](mailto:cfoglia@campus.ungs.edu.ar)

<https://orcid.org/0000-0001-7810-5633>

## Resumen

Los gobiernos municipales en Argentina desarrollan desde fines del siglo pasado una agenda compleja y diversa, dentro de la cual se instaló la problemática de la niñez y la adolescencia. Esta inscripción se vincula con un proceso de cambio normativo en este campo que derivó en profundas transformaciones en la estructura de procesamiento de la política. En este artículo analizamos la gestión local de las políticas de niñez y adolescencia en municipios del Gran Buenos Aires, entre 2019-2020, a la luz del cambio promovido por las nuevas legislaciones. La metodología se basa en la estrategia de casos múltiples, tomando como casos cada uno de los 24 municipios de esa región. En este marco, se efectuaron entrevistas a funcionarios/as municipales y se analizaron fuentes documentales diversas. El abordaje evidencia la emergencia de un nuevo patrón de gestión local en el campo analizado, organizado en base a los principios de la gobernanza multinivel y participativa.

**Palabras clave:** gestión municipal, infancias, redes, participación, relaciones intergubernamentales.



Fecha recepción: 31-05-2024

Fecha aceptación: 02-09-2024

# Local governance of childhood and adolescent policies in Greater Buenos Aires, Argentina

## Abstract

Since the end of the 20th century, municipal governments in Argentina have developed complex and diverse agendas, incorporating problems associated with childhood and adolescence. Their emergence in municipal agendas is linked to a process of regulatory change, resulting in profound transformations in the policy process's structure. This article analyzes the municipal role in childhood and adolescent policies in Greater Buenos Aires between 2019 and 2020, considering the change promoted by the new legislation. The methodology is based on the multiple case strategy, analyzing 24 municipalities. Interviews were held with municipal functionaries and documentary sources were analyzed. The analysis shows the emergence of a new local management pattern in this field based on the principles of multilevel and participatory governance.

**Keywords:** municipal management, childhood, networks, participation, intergovernmental relations.

## Cómo citar este artículo

Flogia, C. (2024). Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(44), 108-131. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74853>

Desde la reforma del Estado nacional argentino en la década de 1990, los gobiernos municipales han incrementado su intervención en la formulación e implementación de políticas públicas. Este proceso ha ampliado, diversificado y complejizado las cuestiones que deben abordar, generando transformaciones significativas en las estructuras de gestión local.

Entre los asuntos emergentes que han ganado relevancia en el ámbito municipal se encuentran las problemáticas relacionadas con las infancias y adolescencias. En este campo, los últimos 15 años han sido testigos de profundos cambios normativos que no solo han transformado la manera de concebir a los niños, niñas y adolescentes (NNA), sino que también han modificado la estructura institucional de las políticas públicas, configurando un nuevo paradigma de intervención basado en la promoción y protección de derechos.

Estas transformaciones han dado lugar a un escenario que puede analizarse desde la perspectiva de la gobernanza local. Este término hace referencia a una modalidad de gobernar y gestionar caracterizada por estructuras multicéntricas, integradas por redes intergubernamentales —multinivel e intersectoriales— y coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco et al., 2018; Criado, 2016).

En este artículo, nos proponemos caracterizar y analizar la gobernanza local de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) durante los años 2019 y 2020, tomando como eje el cambio de paradigma promovido por las nuevas legislaciones en esta materia.

El GBA está compuesto por 24 municipios de la provincia homónima que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, la capital de la República Argentina, formando conjuntamente la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esta región es el núcleo urbano más poblado del país, con una alta densidad demográfica, lo que genera problemáticas sociales y urbanas características de las grandes aglomeraciones de las periferias de las ciudades latinoamericanas. Estas problemáticas trascienden los límites jurisdiccionales de cada municipio y requieren enfoques integrados para su abordaje<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Concentra 15.800.000 habitantes (alrededor del 37% de la población del país) en 13.000 km<sup>2</sup>.

En el ámbito de la niñez y adolescencia, la vida de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el GBA está marcada por la pobreza, la vulnerabilidad social y las desigualdades en el acceso a derechos. Aunque estas características no son exclusivas de esta región, en el GBA adquieren una profundidad particular (Observatorio del Conurbano Bonaerense, s.f.). Abordar estas problemáticas demanda que los gobiernos locales articulen esfuerzos con otros niveles gubernamentales y actores sociales. Esto se debe no solo a la complejidad y magnitud de las problemáticas, sino también al esquema segmentado de intervención que caracteriza al GBA. Este esquema está definido por múltiples relaciones entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, donde los municipios, tradicionalmente, han ocupado un lugar subordinado, limitado principalmente a la ejecución de políticas diseñadas y financiadas por niveles superiores (Alonso et al., 2016)<sup>2</sup>.

En este contexto, surge la pregunta: ¿la transformación normativa e institucional en el campo de la niñez y adolescencia se traduce, en la escala local del GBA, en cambios en el quehacer estatal y en el modo de gestionar lo público por parte de los municipios en esta materia?

La hipótesis de este estudio plantea que el cambio de paradigma en el campo de la niñez y adolescencia promueve, aunque con matices, un nuevo patrón de gobernanza local en el GBA. Este nuevo patrón se refleja en la gestión de diversas políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que se implementan a escala local.

El trabajo está estructurado en varias secciones. Además de esta introducción, incluye un apartado dedicado a la metodología utilizada, seguido de un marco teórico-conceptual que recupera los principales elementos de la gobernanza local multinivel y participativa. A continuación, se presenta un encuadre sobre el rol de los gobiernos locales en Argentina y la incorporación de la cuestión de las infancias y adolescencias en sus agendas. Posteriormente, se analiza, a partir de información empírica, el despliegue de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios del GBA. Finalmente, se cierra con un conjunto de conclusiones que destacan los principales elementos estructurantes de la gobernanza local en la región.

<sup>2</sup> Argentina es un país federal organizado en tres niveles de gobierno - nacional, provincial y municipal- cada uno con autonomía política, administrativa y financiera y con potestades exclusivas y complementarias.

## Consideraciones Metodológicas

La metodología utilizada en este estudio se basa en la estrategia de casos múltiples (Ponce Andrade, 2018; Rule y Mitchell, 2015; Yin, 1994), que permite analizar conjuntamente un conjunto de casos para explorar un fenómeno o condición general. En este trabajo, los casos seleccionados corresponden a los 24 municipios que conforman el GBA. La pertenencia de estos municipios al área metropolitana les confiere características sociales, económicas, institucionales y políticas específicas, delimitando así el universo de análisis y situando el estudio en un contexto particular.

Aunque algunos autores, como Ragin (1992), consideran que el estudio de casos múltiples es esencialmente un método comparativo, este trabajo no realiza una comparación *stricto sensu*. En cambio, se toma cada caso como un instrumento (Stake, 1995) para comprender cómo se gestionan los asuntos públicos en un área específica de política social dentro del conjunto regional. Este enfoque permite profundizar en el tema general y facilita la generalización interna de los hallazgos al conjunto de la región.

La perspectiva adoptada es sincrónica y a escala, radiografiando el escenario vigente en los 24 municipios del GBA durante el periodo 2019-2020. Las unidades de análisis son los organismos municipales responsables de la niñez y adolescencia, y el objeto de estudio son las políticas que despliegan. Estas políticas incluyen una variedad de iniciativas, tales como planes, programas, proyectos, dispositivos u otros instrumentos, dirigidas a prevenir la vulneración de derechos o a promover su vigencia para la población de niños, niñas y adolescentes del municipio.

Se incluyen todas las iniciativas gestionadas por los organismos municipales, independientemente del nivel de gobierno en el que se originaron y diseñaron, dado que la complejidad interjurisdiccional de las políticas estatales en el GBA exige considerar este universo amplio. Dos criterios orientaron la selección de las iniciativas:

- Vigencia al momento del trabajo de campo: Esto asegura que se analicen políticas activas, proporcionando una “fotografía” del escenario en un momento temporal específico.
- Antigüedad mínima de un año: Esto evita sesgos al excluir iniciativas de corta duración que no alcanzaron un desarrollo efectivo o cuya gestión no puede ser evaluada de manera clara.

Este enfoque permite un análisis profundo de la gestión pública en el ámbito de la niñez y adolescencia, considerando las particularidades de cada municipio y la complejidad de la trama interjurisdiccional en la región.

Para abordar la multiplicidad de casos y objetos de análisis, se consideraron dimensiones comparables basadas en el marco teórico de la gobernanza. Estas dimensiones incluyen dos elementos constitutivos fundamentales: el entramado multinivel y la participación de actores no estatales, ambos analizados a lo largo del ciclo completo de procesamiento de las políticas públicas. Sin embargo, el enfoque no profundiza en experiencias específicas de implementación ni en la evaluación detallada del despliegue territorial de las políticas analizadas.

Dado que en el nivel municipal de Argentina existe una carencia de información sistematizada, la investigación requirió un intenso proceso de producción primaria de datos. En este contexto, se realizó un relevamiento de campo entre los años 2019 y 2020 que incluyó: i) 26 entrevistas semiestructuradas con los/las responsables de los organismos de niñez y adolescencia de los municipios del GBA. Estos/as funcionarios/as fueron entrevistados/as en su calidad de informantes clave, ya que ocupan los cargos más altos en los organismos específicos y poseen un conocimiento integral de las políticas existentes y del entramado de su gestión. ii) Procesamiento de material documental diverso relacionado con políticas nacionales, provinciales y municipales. Este corpus incluyó aproximadamente 100 documentos, entre los que se encuentran normativas, convenios, páginas web, folletos, redes sociales institucionales, informes de gestión, guías de programas y recursos, relevamientos de experiencias, artículos periodísticos y otros materiales relevantes.

Tanto las entrevistas como el material secundario fueron utilizados como fuentes de información para elaborar las tablas que se presentan más adelante, las cuales sintetizan los hallazgos del relevamiento.

Para organizar y sistematizar el gran volumen de información recopilada, se desarrollaron matrices que permitieron registrar y sintetizar las dimensiones clave de análisis vinculadas a la gobernanza local. Este enfoque metodológico garantizó una representación sintética y comprensible de los datos, facilitando su interpretación y uso en el aná-

lisis del entramado multinivel y la participación de actores no estatales en la gestión de políticas públicas de niñez y adolescencia en el GBA.

## **La Gobernanza Local como Nuevo Modo de Gestión en Red**

Los procesos de transformación sociopolítica ocurridos durante las últimas décadas del siglo XX cuestionaron las formas tradicionales de gobernar y gestionar lo público, centradas exclusivamente en los aparatos político-institucionales. Según Aguilar Villanueva (2018), el Estado comenzó a enfrentar limitaciones en su capacidad de autosuficiencia y omnisciencia, generándose un “desajuste entre demanda social y respuesta gubernamental” (p. 23).

En este contexto, se hizo evidente que los procesos de toma de decisiones ya no dependen exclusivamente de un único actor, sino que requieren una coordinación en red que involucra a diversos sectores, niveles de gobierno y tipos de actores (Subirats, 2022). Este cambio dio lugar al concepto de gobernanza como un nuevo modelo de gestión.

El ámbito local ha sido un eje central en los estudios sobre gobernanza. La noción de nuevo municipalismo (Blanco et al., 2018; Roth et al., 2019) resalta la relevancia de la esfera local como promotora de alternativas y espacios compartidos para la construcción de una esfera pública. Esta perspectiva destaca la interacción entre múltiples actores, incluidos los institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios (Martínez Moreno et al., 2019; Tellería Herrera y Lekue, 2020).

En el nivel local, dos aspectos fundamentales de la gobernanza adquieren relevancia:

- **Gobernanza multinivel:** Este enfoque se centra en la coordinación vertical entre actores de distintos niveles de gobierno, reconociendo que los gobiernos centrales no pueden monopolizar la resolución de los complejos problemas contemporáneos (Birch, 2019). En este modelo, las relaciones entre niveles de gobierno se enmarcan en instituciones policéntricas y no jerárquicas, donde se comparten problemas y se desa-

rollan soluciones conjuntas. Los vínculos en la gobernanza multinivel no se limitan a pactos legales, sino que incluyen negociaciones, redes políticas y cooperación (Subirats, 2021).

- **Gobernanza participativa:** En esta dimensión, la participación se entiende como el conjunto de mecanismos que permiten la intervención de la sociedad en las estructuras estatales y en las políticas públicas (Parés, 2009). Esto implica la construcción de diferentes tipos de redes, como partenariados público-privados y redes sociales basadas en experiencias participativas, democracia deliberativa e involucramiento cívico (Bassoli, 2010).

En síntesis, la gobernanza se conceptualiza como un modelo de gestión en red que opera bajo dos lógicas de integración fundamentales: i) las redes intergubernamentales o de gobernanza multinivel, que desafían el monopolio tradicional del Estado-nación; y ii) las redes público-privadas y participativas, que cuestionan la rígida separación entre el sector público y el privado.

Ambas lógicas encuentran su expresión más consolidada en el ámbito local, donde se articulan las complejidades de la gestión pública contemporánea con la participación activa de múltiples actores.

## **Los Gobiernos Locales Argentinos y la Agenda de Niñez y Adolescencia**

A partir de mediados de la década de 1990, los gobiernos municipales en Argentina comenzaron a asumir responsabilidades de mayor complejidad y diversidad que las tradicionalmente asignadas (Cravacuore, 2016). Este cambio se produjo en un contexto de transformaciones económicas y sociales que impactaron profundamente en los territorios. Como resultado, los municipios se convirtieron en actores clave en el ámbito de la asistencia social, enfrentando las consecuencias de la pobreza y el desempleo y desempeñando un papel esencial en la contención del conflicto social.

El deterioro social y económico se dio en el marco de un proceso de reforma del Estado centrado en la descentralización de funciones



desde el nivel nacional hacia los subnacionales. En este esquema, los niveles subnacionales quedaron a cargo de funciones que implican una relación más directa con la población, mientras que el gobierno nacional se reservó el diseño, financiamiento y supervisión de las políticas (Cao y Rubins, 2001; Cao, 2020). Los municipios, como resultado, asumieron la gestión operacional directa de muchas de estas funciones, incrementando su protagonismo en la gestión estatal del país.

Desde entonces, los municipios han ampliado significativamente sus esferas de actuación, incorporando nuevas cuestiones a sus agendas (Cravacuore, 2007). En el ámbito social, comenzaron a desarrollar políticas de promoción orientadas a colectivos específicos como la tercera edad, personas con discapacidad, género, niñez y adolescencia, entre otros. Estas políticas, sin embargo, requieren una constante interrelación con diferentes niveles y sectores de gobierno, lo que no está exento de conflictos y solapamientos en la gestión.

La inclusión de la temática de niñez y adolescencia en la agenda local está estrechamente relacionada con los cambios en los marcos normativos nacionales y provinciales. Un hito fundamental fue la sanción, a mediados de los 2000, de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de NNA. Esta legislación marcó un punto de inflexión al establecer un nuevo paradigma, rompiendo con la hegemonía de un modelo de intervención centrado en el Poder Judicial, que había prevalecido durante el siglo XX bajo el amparo de la Ley de Patronato de Menores.

Esta normativa se dirigía a un subconjunto específico de NNA, denominados “menores”, provenientes de las clases populares, considerados en peligro moral y material. Bajo esta perspectiva, se entendía que sus comportamientos, al igual que los de sus familias, no se ajustaban a los cánones de sociabilidad y crianza de la época. En este marco, el juez asumía un rol omnicompetente, actuando como tutor encargado de disciplinar, neutralizar y corregir al “menor”, concebido como objeto de intervención estatal (Daroqui y López, 2012).

La nueva legislación introdujo dos transformaciones significativas:

- Reconocimiento de NNA como sujetos de derecho: En consonancia con la Convención Internacional de los Derechos

del Niño, suscrita por Argentina en los años 90, se abandonó la noción de “menor objeto” del paradigma anterior. Este cambio implicó superar la visión tutelarista y paternalista del Patronato, así como las intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y las prácticas punitivas de institucionalización. En lugar de estas, la ley pone énfasis en la promoción, protección y garantía del ejercicio pleno de los derechos, fortaleciendo el rol de la familia como núcleo básico de la sociedad (Barna, 2013; Magistris y Litichever, 2013).

- Creación de un Sistema de Protección Integral de Derechos: Este sistema está compuesto por organismos nacionales, provinciales y municipales de diferentes poderes del Estado, articulados con sectores de política pública como salud, educación, seguridad, género y justicia, tanto de gestión estatal como privada. La estructura del sistema se fundamenta en la descentralización, asignando a las provincias la tarea de sancionar normativas específicas, diseñar áreas, servicios y políticas en sus jurisdicciones, y coordinarse con los municipios y la sociedad civil local (SENAF, 2020; Stuchlik, 2012).

La provincia de Buenos Aires, en sintonía con el cambio normativo nacional, sancionó en 2005 la Ley N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Esta normativa también redistribuyó competencias entre los poderes del Estado, limitando el rol del Poder Judicial y transfiriendo a las áreas sociales del Poder Ejecutivo la responsabilidad de garantizar los derechos de NNA. Como resultado, se crearon diversos organismos en la jurisdicción provincial y se implementó una reorganización territorial que desconcentró la intervención mediante un entramado amplio de actores y dispositivos territoriales de nivel provincial y local. Este proceso asignó nuevas responsabilidades y redefinió las relaciones entre estos actores, otorgando a los municipios un papel central en la construcción de institucionalidad propia en esta materia (Foglia et al., 2021).

Un aspecto clave del nuevo diseño es la lógica de la corresponsabilidad y la integralidad en el abordaje de las problemáticas de la infancia y adolescencia. Este enfoque demanda un trabajo articulado y coope-

rativo entre los diferentes actores involucrados en la gestión social de la niñez, incluyendo organismos estatales, familias y asociaciones locales (Goldstein, 2018). La responsabilidad estatal, ineludible en la garantía de derechos, se complementa con el compromiso y participación de otros sectores de la sociedad, promoviendo un modelo de gestión compartida.

En el próximo apartado, se analizan las políticas desplegadas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de niñez y adolescencia. Este análisis abarca tanto las iniciativas de diseño propio como aquellas desarrolladas por otros niveles de gobierno en las que los municipios intervienen en su implementación. A través de este enfoque, se busca comprender los procesos de gobernanza local que estructuran la gestión de estas políticas y el entramado de relaciones entre los distintos actores en el ámbito territorial.

## **Gobernanza Local de las Políticas de Niñez y Adolescencia en el Gran Buenos Aires**

En este apartado se analizan las políticas de niñez y adolescencia que se implementaban en los municipios del GBA al momento del relevamiento, realizado entre 2019 y 2020. Estas políticas se dividen en dos grandes universos: aquellas de origen y diseño nacional y provincial, y las de elaboración local. Esta organización permite identificar las dinámicas específicas de gobernanza que surgen en cada ámbito.

### **Políticas Nacionales y Provinciales**

El relevamiento identificó siete políticas diseñadas en el ámbito provincial y una en el nacional, con participación activa de los gobiernos municipales. Estas iniciativas reflejan una estructura de gobernanza multinivel que articula distintos niveles de gobierno e involucra, en ciertos casos, a actores no estatales.

La Tabla 1 describe las principales características de estas políticas, especificando su modalidad de gestión y considerando dos aspectos clave para entender la gobernanza local: la trama multinivel y la parti-

cipación de actores no estatales. Este análisis explica cómo los distintos niveles de gobierno asumen roles específicos en el diseño y la ejecución de las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, y cómo los actores no estatales contribuyen a estos procesos.

La Tabla 2 detalla la distribución de estas políticas en los 24 municipios del GBA, enfocándose en las que involucran directamente a los gobiernos locales. Esta información complementa la presentada en la primera tabla, describiendo con precisión las funciones de cada municipio y el rol que cumplen los actores no estatales en la implementación de estas políticas. Este enfoque permite observar cómo cada municipio articula esfuerzos para abordar las problemáticas locales relacionadas con la niñez y adolescencia.

El trabajo de campo realizado permitió identificar que en el GBA se desarrollan diversas iniciativas supralocales dirigidas a abordar problemáticas en el campo de la niñez y adolescencia. Estas iniciativas requieren la intervención activa de los gobiernos locales, lo que implica la participación de estructuras y equipos técnicos municipales para su implementación. En total, se registraron 93 iniciativas de escala supra-municipal distribuidas entre los 24 municipios de la región.

Estas políticas operan bajo una coordinación vertical que involucra a diferentes actores estatales, como el Ministerio Provincial a través de la Subsecretaría de Políticas Sociales y el Organismo de Niñez y Adolescencia, y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Los organismos de niñez municipales actúan como articuladores fundamentales en esta estructura, evidenciando una dinámica que responde al concepto de gobernanza multinivel. Los gobiernos centrales —nacionales y provinciales—, aunque responsables del diseño y financiamiento de estas iniciativas, dependen de la articulación con los gobiernos municipales para su implementación efectiva en los territorios.

Las relaciones interjurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno se desarrollan principalmente bajo un marco formal. Como se detalla en la Tabla 1, la implementación de estas políticas en el ámbito local se institucionaliza a través de la firma de convenios de cooperación. Estos convenios definen las responsabilidades y obligaciones de cada actor involucrado y establecen los mecanismos para la supervisión y rendición de cuentas.

Tabla 1. Características y modalidad de gestión de las políticas de diseño provincial y nacional. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)

		Niveles de gobierno							
Dimensiones		Nacional (Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) <sup>1</sup>	Provinciales (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Subsecretaría de Políticas Sociales)			Provinciales (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia-OP-NyA)			
<b>Políticas</b>		Espacios de Primera Infancia - EPI <sup>2</sup> (Decreto 574/16)	Unidades de Desarrollo Infantil - UDI (Resolución 390/09)	Responsabilidad Social Compartida - Envión (Res. N° 9/09 y 11/10)	Casas de Encuentro Comunitario - CEC (Decreto N° 1205/16 y Res. 08/17)	Autonomía Joven <sup>3</sup> (Resolución N° 2339/16)	Crianza sin Violencia <sup>3</sup>	Operadores de Calle (Resolución 222/12)	Familias Solidarias (Resolución 2782/16)
<b>Objetivos y Destinatarios</b>		Garantizar nutrición, estimulación temprana y promoción de la salud a NNyA de entre 45 días y 4 años.	Favorecer el desarrollo integral de NNyA de hasta 14 años en situación de vulnerabilidad social.	Promover la inserción laboral, educativa, sanitaria y sociocultural de adolescentes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social.	Fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales para mejorar el despliegue de programas dirigidos a familias vulnerables.	Generar condiciones propicias para el egreso autónomo de adolescentes de entre 16 y 21 años alojados en instituciones convivenciales o penales.	Promover el desarrollo de los NNyA, estimulando y acompañando a las familias en el proceso de crianza.	Asistir, proteger y restituir derechos vulnerados de NNyA y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad.	Ofrecer un espacio de convivencia familiar temporal a NNyA desvinculados de su grupo familiar o de referencia.
<b>Modalidad de Gestión</b>		Convenio entre nivel nacional y provincial, nivel nacional y municipal o nivel nacional y OSC <sup>5</sup>	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC.	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y el municipal	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC
<b>Trama multinivel</b>	<b>Rol de la Nación/ Provincia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Asistencia técnica</li> <li>Financiamiento: subsidio inicial para espacio físico + aporte mensual por cada niño asistente</li> <li>Seguimiento, evaluación y contralor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Financiamiento a través de becas por cada niño asistente</li> <li>Reparación y puesta en valor de infraestructura local</li> <li>Seguimiento, evaluación y contralor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Asistencia técnica</li> <li>Financiamiento a través de becas de jóvenes y tutores y honorarios de equipos técnicos</li> <li>Seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Financiamiento de obras de infraestructura y becas para gastos operativos y de mantenimiento y equipo técnico.</li> <li>Supervisión, evaluación y contralor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Financiamiento</li> <li>Supervisión, evaluación y contralor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño (junto con Unicef Argentina y OS)</li> <li>Acompañamiento.</li> <li>Financiamiento a través de becas</li> <li>Supervisión, evaluación y contralor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Capacitación, y asistencia técnica</li> <li>Financiamiento (becas) a los municipios conveniados</li> <li>Supervisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño</li> <li>Evaluación y selección de las familias voluntarias</li> <li>Financiamiento</li> <li>Supervisión y asesoramiento</li> </ul>
	<b>Rol del Municipio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyecto institucional en función de necesidades y demandas de las familias y sus comunidades</li> <li>En 8 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: espacio físico, cuidado y educación, nutrición saludable, estimulación temprana, etc.</li> <li>Aporte al financiamiento en 9 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyecto institucional en función de las características del territorio local</li> <li>En 8 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: provisión de instalaciones, servicio alimentario, realización de actividades educativas y recreativas, controles sanitarios, etc.</li> <li>Aporte al financiamiento en 14 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 5 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: provisión de sedes, selección de destinatarios y equipos técnicos, provisión de alimentos e insumos y definición de actividades, etc.</li> <li>Aporte al financiamiento en 15 municipios</li> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (20 municipios)</li> <li>En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyecto institucional</li> <li>Gestión territorial: provisión de instalaciones, conformación de equipo técnico, desarrollo de actividades, etc.</li> <li>Aporte al financiamiento en 1 municipio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyecto institucional</li> <li>Gestión territorial: coordinación y contratación de equipos técnicos que acompañan estrategias de egreso de los y las jóvenes, provisión de instalaciones, equipamiento y servicios públicos.</li> <li>Aporte al financiamiento en 6 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyectos de acompañamiento familiar, espacios de juegos y estrategias de sensibilización y visibilización de buenos tratos.</li> <li>En 6 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: provisión de infraestructura, recursos humanos y materiales y desarrollo de actividades</li> <li>Aporte al financiamiento en 10 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 5 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: conformación de operadores de calle y articulación con actores comunitarios para diseñar estrategias de restitución de derechos</li> <li>Aporte al financiamiento en 7 municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyecto institucional</li> <li>En 4 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente</li> <li>Gestión territorial: conformación de equipo técnico, convocatoria, capacitación, supervisión y acompañamiento de familias voluntarias y atención integral a NNyA.</li> <li>Aporte al financiamiento en 5 municipios.</li> </ul>
	<b>Rol de Actores No Estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Nación (22 municipios)</li> <li>En 3 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (24 municipios)</li> <li>En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (20 municipios)</li> <li>En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (23 casos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (2 casos)</li> <li>En 5 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (2 casos)</li> <li>En 5 municipios, además, implementación en articulación con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa en 6 municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (6 casos)</li> <li>En 1 municipio, además, implementación en articulación con este</li> </ul>

<sup>1</sup> En la actualidad se denomina Ministerio de Capital Humano.

<sup>2</sup> En la provincia de Buenos Aires articula su despliegue con el Programa UDI (Resolución Provincial N° 1125/19).

<sup>3</sup> Este programa provincial, a partir del 2019, articula con el Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso (Ley N° 27.364) que aporta financiamiento y capacitación a referentes que acompañen a los adolescentes.

<sup>4</sup> Se ejecuta en el marco del Programa de Fortalecimiento Comunitario para la Inclusión de Niños, Niñas y Adolescentes (Resolución 188/14). En la actualidad se denomina Lazos Comunitarios para las Crianzas.

<sup>5</sup> La sigla OSC refiere a organización de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

Los gobiernos provinciales y nacionales desempeñan diversos roles en el marco de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia. Entre sus principales responsabilidades se encuentran el diseño programático, la evaluación de proyectos institucionales locales, la asistencia técnica y capacitación, el monitoreo y seguimiento, y la provisión de recursos necesarios para el desarrollo de las iniciativas. Por su parte, los gobiernos locales se centran principalmente en la implementación de estas políticas, asumiendo la responsabilidad de su ejecución. En este sentido, proporcionan instalaciones, seleccionan y contratan equipos técnicos, desarrollan actividades y proveen bienes, y determinan a los destinatarios de las políticas, entre otras funciones clave.

Sin embargo, el papel de los gobiernos locales no se limita a ser simples ejecutores. Como se detalla en la Tabla 1, el diseño de varios programas nacionales y provinciales abre un espacio para que los municipios intervengan en la elaboración de propuestas. En muchos casos, los municipios deben formular y presentar proyectos institucionales a los organismos supralocales, quienes se encargan de su evaluación. Estos proyectos definen objetivos, actividades y pautas de funcionamiento ajustadas a las condiciones específicas de cada territorio.

En algunos casos, los municipios trabajan siguiendo estrictamente los lineamientos de los programas, mientras que en otros adaptan y redirigen las políticas en función de las necesidades particulares de su jurisdicción. Un ejemplo ilustrativo es el programa Operadores de Calle en el Municipio de Hurlingham, que fue reorientado para abordar las problemáticas de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Este tipo de ajustes exige que los gobiernos locales establezcan acuerdos con los niveles centrales para redirigir las líneas programáticas formalmente establecidas hacia poblaciones o problemáticas específicas.

Este proceso refleja un segundo tipo de relación entre niveles de gobierno, más sustantiva y dinámica, donde los municipios no solo ejecutan políticas diseñadas desde instancias superiores, sino que también negocian y adaptan las intervenciones a las realidades locales, ejerciendo un rol propositivo dentro de la estructura de gobernanza multinivel.

En la misma línea, se observa que en casi la totalidad de las políticas supralocales (6 de 8) y en un número significativo de municipios (18), las iniciativas provinciales y nacionales se entrelazan con políticas municipales ya existentes, la mayoría de las cuales habían sido desarro-

**Tabla 2. Distribución de políticas nacionales y provinciales. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)**

Municipio	Cantidad y denominación de las políticas	Participación en la implementación Cantidad de políticas	Rol del gobierno local		Participación de actores no estatales
			Articulación con políticas de diseño municipal Cantidad de políticas	Aporte financiero del gobierno local Cantidad de políticas	Cantidad de políticas
Almirante Brown	5 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, Operadores de Calle y UDI	5	1	4	2
Avellaneda	4 Envión, EPI, Operadores de calle y UDI	4	2	3	1
Berazategui	1 UDI	1	Sin articulación	1	Sin participación
Esteban Echevarría	2 Envión y UDI	2	1	1	2
Ezeiza	3 Crianza sin violencia, Envión y UDI	3	Sin articulación	2	Sin participación
Florencio Varela	2 Envión y UDI	2	Sin articulación	1	2
General San Martín	8 Autonomía Joven, CEC, Crianza sin Violencia, EPI, Familias Solidarias, Operadores de calle y UDI	8	6	7	5
Hurlingham	4 Crianza sin violencia, Envión, EPI y Operadores de calle	4	2	3	2
Ituzaingó	3 Envión, EPI y UDI	3	1	3	Sin participación
José C. Paz	1 Envión	1	Sin articulación	1	1
La Matanza	3 Envión, Familias Solidarias y Operadores de Calle	3	2	2	3
Lanús	6 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Operadores de Calle y UDI	6	1	5	2
Lomas de Zamora	5 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, Operadores de Calle y UDI	5	1	2	2
Malvinas Argentinas	2 Envión y UDI	2	1	1	1
Merlo	3 Envión, EPI y UDI	3	2	2	1
Moreno	6 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias y Operadores de Calle	6	3	4	5
Morón	7 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	7	1	5	3
Quilmes	3 Crianza sin Violencia, Envión y Operadores de Calle	3	1	2	3
San Fernando	1 Envión	1	1	1	1
San Isidro	4 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, EPI y Envión	4	1	2	2
San Miguel	8 Autonomía Joven, CEC, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	8	5	6	1
Tigre	Sin políticas supralocales	No corresponde	No corresponde	No corresponde	No corresponde
Tres de Febrero	7 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	7	Sin articulación	4	2
Vicente López	5 Crianza sin violencia, Envión, EPI, Operadores de Calle y UDI	5	4	5	Sin participación
<b>Total</b>	<b>23 municipios, 93 iniciativas</b>	<b>23 municipios, 93 iniciativas</b>	<b>18 municipios, 36 iniciativas</b>	<b>23 municipios, 67 iniciativas</b>	<b>19 municipios, 41 iniciativas</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.*

lladas previamente a la firma de los convenios para la implementación de las líneas supralocales. Se identificaron 36 casos donde se ensamblan líneas o dispositivos locales con programas nacionales y provinciales, lo que representa aproximadamente el 39% de las políticas supralocales desplegadas en la región.

Este proceso de articulación permite que los fondos provenientes de niveles supralocales complementen líneas de trabajo preexistentes en los municipios. Este complemento financiero y operativo amplía el alcance, la cobertura y la sostenibilidad de las iniciativas locales, a la vez que fortalece los ejes de trabajo propios de cada municipio. Por ejemplo, el Municipio de General San Martín utiliza las becas del programa Crianza sin Violencia para apoyar su política local, el plan de primera infancia Crecer Bien. En La Matanza, el programa Familias Solidarias refuerza la oferta municipal previa denominada Familias Afectivas de Sostén. Un caso similar ocurre en Moreno, donde una línea previa similar al programa provincial Crianza sin Violencia fue integrada en su programa municipal bajo el nombre Crianza, incorporando ejes de trabajo propios que difieren del diseño original provincial.

Incluso en los casos donde no se observa un proceso de redireccionamiento o acople explícito, todos los municipios de la región participan en un esquema de financiamiento mixto. En este modelo, los gobiernos locales complementan los recursos provinciales y nacionales, ya que estos últimos suelen ser insuficientes para abordar la magnitud e intensidad de las demandas locales.

Por otra parte, la mayoría de las iniciativas nacionales y provinciales incluye la articulación con actores no estatales en su implementación. Solo una de las políticas identificadas funciona exclusivamente mediante la colaboración entre el Estado provincial y los municipios, sin incorporar convenios con actores sociales. Sin embargo, en muchos municipios conveniados, se desarrollan estrategias territoriales articuladas con actores comunitarios, lo que permite confeccionar enfoques más integrales y efectivos para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el trabajo de campo permitió identificar que en casi todos los municipios, con la excepción de cuatro, al menos una de las iniciativas se desarrolla mediante la articulación con actores no esta-



tales. Estas colaboraciones involucran principalmente a organizaciones sociales de base territorial, como sociedades de fomento, comedores, jardines comunitarios, centros juveniles y culturales. Estas organizaciones poseen un conocimiento profundo de las necesidades del territorio y cuentan con una amplia trayectoria en la gestión de servicios sociales en la región.

En el marco de las políticas de niñez y adolescencia, estas organizaciones participan activamente en su ejecución. Sus aportes incluyen la provisión de instalaciones, la selección de destinatarios, la definición de actividades, la difusión de propuestas y la coordinación con los efectores estatales para implementar estrategias que garanticen derechos. De las iniciativas relevadas, aproximadamente el 45% (41 de 93) involucran a estos actores en su procesamiento, lo que refleja su creciente relevancia en la gestión de políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia

### **Políticas de Diseño Municipal**

Ahora presentaremos las características del despliegue de iniciativas de formulación municipal en el GBA. Fortaleciendo la densa malla de políticas de diseño supralocal se desarrolla complementariamente un escenario local de intensa productividad propia en donde los gobiernos locales elaboran diferentes iniciativas para dar respuesta a problemas específicos del campo y son responsables de su implementación y financiamiento (al cual pueden acoplar recursos de otros niveles de gobierno).

La Tabla 3 sintetiza el panorama regional, destacando el papel de los gobiernos supralocales y la participación de actores no estatales en la gestión de políticas de niñez y adolescencia en el GBA. Una primera observación es que en los 24 municipios se desarrollan 66 políticas de diseño local, orientadas tanto a intervenir en situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) como a garantizar su vigencia.

Estas políticas se originan y diseñan en el ámbito municipal, se implementan mediante efectores locales y se financian mayoritariamente con recursos propios. Este dato evidencia un rol activo y autónomo de los gobiernos locales, en línea con el protagonismo que han adquirido en las últimas décadas en la política social.

En estas políticas locales, la articulación con iniciativas provinciales y nacionales se observa principalmente en el ámbito del finan-

**Tabla 3. Políticas municipales. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)**

Municipio	Cantidad y denominación de programas municipales	Cantidad de programas y rol preponderante (Intervención del gobierno provincial/nacional)	Participación de actores no estatales (Cantidad de programas y rol preponderante)
Almirante Brown	2 Chicos al agua: iniciación acuática para niños. Casa de Niñez: asistencia alimentaria, social y educativa.	1 (financiamiento)	Sin participación
Avellaneda	4 Derecho al juego: promoción de derechos. Derecho a la salud: jornadas de prevención. Centros de niños: acompañamiento. Prevención del delito infanto-juvenil.	Sin intervención	Sin participación
Berazategui	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Esteban Echevarría	6 Rincón del niño: juego y recreación. Prevención de la violencia policial. Salud oftalmológica educativa. Atención de salud bucal. Casa del Niño y Centros de Atención Integral: apoyo educativo, talleres y recreación. Noche sin frío: asistencia integral a NNyA en calle.	1 (financiamiento)	3 (implementación)
Ezeiza	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Florencio Varela	1 Ludoteca: actividades lúdicas y artísticas.	Sin intervención	Sin participación
General San Martín	5 Crece Bien: atención primera infancia. Centros de Cuidado Infantil: promoción del desarrollo infantil. Hogar Evita: institución convivencial. Justicia Penal Restaurativa: estrategias y prácticas restaurativas con adolescentes que han cometido delitos. Responsabilidades compartidas: acompañamiento a adolescentes que egresan de instituciones de encierro o tienen causas penales.	2 (financiamiento)	2 (implementación + diseño)
Hurlingham	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Iruyaingó	1 Talleres en escuelas.	Sin intervención	Sin participación
José C. Paz	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
La Matanza	7 CreSer: formación de operadores comunitarios. Andar: actividades recreativas, deportivas y culturales. Parlamento Juvenil de Ciudadanía: fomentar la participación de jóvenes. Consejo Municipal del Niño y el Joven: participación de OS. Prevención y Atención de Abuso Sexual Infantil, Ahijar: acompañamiento de los procesos de adopción. Propiciar: acompañamiento a jóvenes que han cometido delitos.	Sin intervención	5 (implementación)
Lanús	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Lomas de Zamora	3 Acompañar: fortalecimiento institucional de organizaciones comunitarias. Instituciones Educativas Alternativas: educación no formal de niños de 2 a 12 años. Grupo por ellos: acompañamiento de problemáticas familiares.	1 (financiamiento)	2 (implementación)
Malvinas Argentinas	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
Merlo	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
Moreno	6 Supervisión y acompañamiento institucional de NNyA alojados en hogares convivenciales. Acompañamiento Familiar: sostenimiento de la crianza. Adolescencia: acompañamiento a adolescentes con derechos vulnerados. Responsabilidad Penal Juvenil: acompañamiento a jóvenes en conflicto con la ley. Juego con Sentido: espacios de juego en barrios e instituciones. Voluntariado por la Niñez en instituciones convivenciales.	1 (financiamiento)	4 (implementación)
Morón	2 Talleres de grooming y promoción de derechos. Casa de Abrigo municipal: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
Quilmes	2 Espacios Abiertos: acompañamiento trayectorias educativas. Estación Plaza: restitución de derechos de NNyA en calle.	2 (financiamiento)	2 (implementación)
San Fernando	3 Jugando conozco mis derechos: actividades plásticas y de expresión. Creando Lazos: acompañamiento de vínculos familiares y prevención de problemáticas. Identidad: registro de NNyA indocumentados.	1 (implementación)	2 (implementación)
San Isidro	8 Centros de Integración y Cuidado Infantil: espacio educativo y de cuidado de primera infancia. Centro de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana. Hombres Dialogando: acompañamiento a varones padres violentos. Centro de Desarrollo y Fortalecimiento Familiar. Centro Facilitador del Aprendizaje. Grupos Multifamiliares: prevención de violencia familiar. Acompañamiento en adopción. Justicia Penal Restaurativa: abordaje con adolescentes en conflicto con ley penal.	2 (financiamiento)	5 (implementación + diseño)
San Miguel	4 Centros de Desarrollo Infantil Familiar: contención, estimulación, socialización e integración de niños/as. Mil Días: acompañamiento a familias en situación de vulnerabilidad social. Parador para chicos en situación de calle. Hogar convivencial.	3 (financiamiento)	1 (implementación)
Tigre	3 Foros Barriales: talleres con jóvenes de prevención de diversas problemáticas. Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar. Dispositivos grupales de tratamiento para NNyA víctimas de maltrato y abuso.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
Tres de Febrero	2 Acompañamiento familiar con NNyA con derechos vulnerados. Responsabilidad Joven: acompañamiento de jóvenes en conflicto con la ley.	1 (financiamiento)	Sin participación
Vicente López	4 Detección precoz de maltrato: talleres de capacitación. Talleres de prevención de violencia en escuelas. Centros Barriales Infantiles y Juveniles: acompañamiento en salud, educación y recreación. Adoptar es posible: acompañamiento a familias y NNyA.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
<b>Total</b>	<b>20 municipios 66 iniciativas</b>	<b>16 municipios 21 iniciativas</b>	<b>12 municipios 29 iniciativas</b>

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

ciamiento, en continuidad con el ensamble descrito previamente. Este aporte de recursos, identificado en 21 de las iniciativas locales, permite ampliar la cobertura o fortalecer la oferta municipal. Ejemplos destacados de esta mayor integración incluyen las Casas de Abrigo, que reciben apoyo del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, y los espacios de cuidado para la primera infancia o instituciones socioeducativas que obtienen financiamiento del Programa UDI o del Programa Envión.

En cuanto a la participación de actores no estatales, 29 de las 66 políticas de diseño municipal (43%) involucran a estos actores en su gestión. En su mayoría, estos corresponden a organizaciones sociales de base territorial, como las mencionadas anteriormente. Su participación se centra principalmente en la implementación de las políticas: funcionan como sedes para la ejecución de actividades, desarrollan o coordinan acciones, son destinatarios de propuestas de fortalecimiento o formación, o articulan con los gobiernos locales para implementar estrategias que garanticen derechos de NNA.

Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en el diseño de políticas es escasa, observándose en solo dos municipios. En estos casos, las organizaciones involucradas presentan un perfil más profesional, como colegios de abogados, o bien corresponden a entidades eclesíásticas jerárquicas, como los obispos.

## Conclusión

Este trabajo analizó los procesos de gobernanza local en el ámbito de la niñez y adolescencia, un campo que ha ganado relevancia en las agendas municipales del GBA y que, en los últimos años, ha experimentado importantes transformaciones normativas e institucionales. Estas transformaciones han dado lugar a un nuevo paradigma de abordaje basado en la promoción y protección integral de derechos. La investigación se centró en las políticas públicas gestionadas por los organismos locales de niñez y adolescencia de los 24 municipios del GBA durante los años 2019 y 2020.

Una primera observación clave es que la gestión de las políticas de niñez y adolescencia en el GBA no recae en un solo actor, sino que

resulta de una interacción compleja entre diversos niveles de gobierno y actores sociales. Los roles y funciones se complementan e intersectan, configurando un entramado de responsabilidades compartidas. Los niveles nacional y provincial lideran el diseño de las políticas y se encargan de su financiamiento, mientras que los gobiernos municipales asumen un rol central en su implementación.

Sin embargo, la participación de los municipios no se limita a ejecutar lineamientos impuestos desde niveles superiores. Los gobiernos locales muestran márgenes significativos de autonomía, adaptando las elaboraciones programáticas de los niveles nacional y provincial a sus contextos específicos. En algunos casos, utilizan los programas y recursos supralocales para fortalecer líneas de trabajo propias, integrando estos apoyos a su agenda local.

Además, los municipios del GBA exhiben un comportamiento proactivo en este campo, desarrollando un conjunto amplio de iniciativas de diseño propio. Estas iniciativas permiten a los municipios definir ejes y ámbitos de intervención para abordar problemáticas locales identificadas por sus equipos técnicos. Con recursos propios, no solo ejecutan estas políticas, sino que también se responsabilizan integralmente de su gestión.

Este análisis permite afirmar que la asunción de responsabilidades en el campo de la niñez y adolescencia por parte de los gobiernos municipales trasciende el simple cumplimiento de marcos y lineamientos delineados por otros actores. Los municipios desempeñan un rol dinámico y estratégico, en sintonía con el protagonismo que han adquirido en las últimas décadas dentro del proceso de políticas públicas en Argentina.

Por último, las organizaciones sociales desempeñan un papel relevante en la gestión de las políticas de niñez y adolescencia en el Gran Buenos Aires. Estas organizaciones, de base territorial y con profundo conocimiento de las demandas y problemáticas locales, contribuyen en distintas capacidades. En algunos casos, vehiculizan bienes y servicios de los programas con cierta flexibilidad para decidir actividades y destinatarios. En otros, funcionan como interlocutores clave en la elaboración de estrategias de abordaje. Todas estas tareas se concentran principalmente en la etapa de implementación, lo que evidencia rasgos de apertura asociativa en el campo de las políticas públicas.

En síntesis, el análisis revela la necesidad de una coordinación tanto vertical, entre los diferentes niveles jurisdiccionales, como horizontal, con actores no estatales locales. Este patrón de articulación es visible tanto en las iniciativas supralocales implementadas en los municipios en colaboración con los niveles nacional y provincial como en las políticas de diseño local. La estructura de gobernanza que emerge de estas dinámicas se construye complementando los saberes, recursos y capacidades de diversos actores, recuperando la idea de que el Estado, y particularmente el nivel nacional, ya no ejerce un monopolio sobre la acción pública. En este nuevo escenario, la resolución de asuntos colectivos demanda una articulación sociopolítica amplia y multiactoral.

El patrón de gobernanza observado en las políticas de niñez y adolescencia del GBA se configuró a partir de transformaciones jurídicas e institucionales ocurridas a inicios del nuevo milenio. Estas transformaciones sentaron las bases de una nueva forma de gestión, marcadamente diferente del viejo paradigma del Patronato. Aquel modelo, centralizado, jerárquico y concentrado en el nivel provincial y en el Poder Judicial, limitaba cualquier posibilidad de acciones concertadas. En contraste, el nuevo patrón se organiza como un entramado interdependiente, donde organismos de diferentes escalas trabajan de manera articulada y asociativa, otorgando un rol destacado a la sociedad civil local.

En este sentido, las normativas recientes han habilitado una lógica de gestión que se inscribe claramente en el marco de la gobernanza. Este modelo fomenta intervenciones más articuladas y ajustadas a las realidades locales, al tiempo que fortalece el papel de los actores sociales como socios estratégicos en la implementación de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia.

Este nuevo patrón se sustenta en la demanda normativa de corresponsabilidad entre distintos actores para la construcción de abordajes integrales. El trabajo mancomunado promovido por las instituciones, que involucra a actores estatales y no estatales, tanto dentro como fuera del territorio y en diversos niveles (nacional, provincial y municipal), establece las bases para que estos agentes diseñen y ejecuten estrategias de intervención conjunta. No obstante, el desafío persiste en lograr que estos esquemas de gestión más articulados, observados en las políticas analizadas, impacten significativamente en el conjunto del Sistema de

Protección y Promoción de Derechos de niñez y adolescencia. Asimismo, se requiere que estas prácticas integradoras se expandan a los sistemas de protección social en general, superando la fragmentación sectorial que históricamente ha caracterizado al aparato estatal.

Para avanzar en esta dirección, resulta imprescindible fortalecer el rol rector, directivo y orientador de los organismos de aplicación nacionales y provinciales. Sin embargo, en el actual contexto político-institucional de Argentina, este fortalecimiento no parece figurar como una prioridad, lo que limita las posibilidades de consolidar un sistema más cohesionado y eficaz en la garantía de derechos. Este escenario plantea la necesidad de repensar las prioridades institucionales y las estrategias de articulación para consolidar una gobernanza efectiva en el campo de la niñez y adolescencia.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2018).** La nueva gobernanza pública en J. Castellanos Gutiérrez, C. Sánchez Jáuregui y A. Aguilar Miranda (Coord.), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, (1era edición, pp. 23-41) Prometeo Libros.
- Alonso, G.; Gutierrez, R.; Merlinsky, G.; Besana, P. (2016).** El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. *Políticas Sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de San Martín*, 1.
- Barna, A. (2013)** El sueño de la emancipación normativa. Revisitando los procesos de transformación legislativa hacia las leyes de “protección integral de los derechos de niños”. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social* (pp-1-19). Facultad de Filosofía y Letras-, UBA., Buenos Aires.
- Bassoli, M. (2010).** Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case). *Governance* 23(3), 485-508. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01491.x>
- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018).** El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Birch, E. (2019).** Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López Moreno y G. Lanfranchi (Eds), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp.65-68). BID.
- Cao, H. (2020).** La gestión pública en un país federal. Cuadernos del INAP (CUINAP), 1 (28).
- Cao, H. y Rubins, R. (2001).** Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias. En E. Calvo, J. M. Abal Medina(Eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 259-271). INAP, Eudeba.
- Cravacuore, D. (2007).** Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, e R. Israel (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile* (1990-2005) (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016).** Gobierno Locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente y M. Camilo Vial Cossani (eds.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.

- Criado, J. (2016).** Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Daroqui, A. y López, A. (2012).** Contextos socio-históricos en la construcción y gobierno de «la minoridad» en A. Daroqui; A. López y R. Cipriano García, R. (Coord.), *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil* (1ª Ed., pp. 49-60). Homo Sapiens Ediciones.
- Foglia, C., Moro, J. y Orizaola, G. (2021).** Políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense: agenda y construcción institucional de las áreas de protección. Observatorio del Conurbano Bonaerense. *Políticas-de-niñez-y-adolescencia-en-el-conurbano-bonaerense-1.pdf* (ungs.edu.ar)
- Goldstein, F. (2018).** El Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires: definición de competencias y capacidades estatales para el gobierno de la infancia y adolescencia. En *Actas X Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.
- Magistris, G. y Litichever, C. (2013).** Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En V. Llobet, (Coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*. Biblos.
- Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019).** La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>.
- Observatorio del Conurbano. (s.f).** *Pobreza e indigencia en el conurbano bonaerense 1er trimestre 2024*. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=20484>
- Parés, M. (2009).** *Participación y calidad democrática evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel.
- Ponce Andrade, A. (2018)** El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Revista Publicando*, 15 (2), 21-34.
- Ragin, C. (1992).** Introduction: Cases of “What is a case?” En C. Ragin y H. Becker, H. (Eds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp.1-17). Cambridge University Press.
- Ramió, C. (2016)** El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 5-34.
- Roth, L., Monterde, A. y Calleja López, A. (Eds.) (2019)** *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15M*. Icaria editorial.
- Rule, P. y Mitchell, J. (2015).** A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11. <https://doi.org/10.1177/1609406915611575>.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020).** *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061* (1ª edición, pp. 170). Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Stake, R. (1995).** *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stuchlik, S. (2012).** La nueva institucionalidad creada por la ley nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes. En M. Danieli, y M. Messi (Comp.), *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil* (1ª Ed, pp. 99-107). Universidad Nacional de Córdoba.
- Subirats, J. (2021).** Complejidad, urgencia y dinámicas de gobierno. La gestión de la pandemia del coronavirus. En E. Del Pino, E. y J. Subirats (Coord.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales: Repensando la Administración* (pp. 101–118). Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Subirats, J. (2022).** Replantear las políticas de bienestar Dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad. *Revista Nueva Sociedad*, 297, 43-45.
- Tellería Herrera, I. y Lekue, I. (2020).** Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza. En S. De Gregorio Hurtado, S. y M. González Medina, M. (Coords.), M.R. Alonso Ibáñez (Dir.), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 15-44). Editorial Reus.
- Yin, R. (1994).** *Case Study Research. Design and Methods* (2ª Ed.). Sage Publications.

