

# Ciclo de Formación en Gestión y Finanzas Públicas

Diagnóstico de la situación  
de la niñez y la adolescencia  
a nivel local y de las  
intervenciones públicas  
para su atención



MÓDULO

2

**MUNA**  
Municipio unido por la niñez  
y la adolescencia

unicef   
para cada infancia

## **Autoridades**

Luisa Brumana, Representante de UNICEF en Argentina.

Olga Isabel Isaza, Representante Adjunta de UNICEF en Argentina.

## **Coordinación General**

Sebastian Waisgrais, Especialista de Inclusión Social y Monitoreo.

## **Revisión de Contenidos y coordinación de la iniciativa Municipio Unido por la Niñez y la Adolescencia (MUNA)**

María Fernanda Paredes, Oficial de Política Social.

María Fernanda Potenza, Consultora.

**Autoría:** Fabian Repetto y Paola Llinas.

**Coordinación Editorial:** Matías Miguens y Matías Bohoslavsky.

**Diseño y diagramación:** Valeria Goldsztein

**Corrección de texto:** Guadalupe Rodríguez

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Programa de fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel local. Módulo 2 “Diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia a nivel local y de las intervenciones públicas”

Primera edición, noviembre 2021.

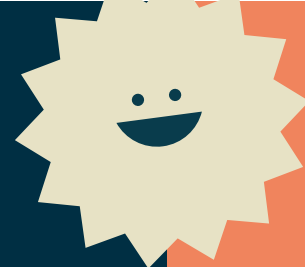
Este documento forma parte de la serie guías prácticas del programa Municipio Unido por la Niñez y la Adolescencia (MUNA).

El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de UNICEF y quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.

**UNICEF ARGENTINA**

**Buenosaires@unicef.org**

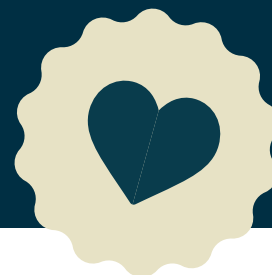
**www.unicef.org.ar**



# Tabla de contenido

	Introducción.....	4
<b>1</b>	<b>La situación de la niñez y la adolescencia .....</b>	<b>5</b>
	▪ <b>Pobreza y desigualdad territorial.....</b>	<b>5</b>
	▪ <b>Falta de oportunidades de desarrollo integral para la primera infancia .....</b>	<b>6</b>
	▪ <b>Distribución inequitativa de las oportunidades para las y los adolescentes</b>	<b>7</b>
	▪ <b>Persistencia de la exposición a la violencia .....</b>	<b>8</b>
	▪ <b>Insuficiencia en el compromiso de la sociedad con los derechos de niñas, niños y adolescentes.....</b>	<b>9</b>
	▪ <b>Exclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad .....</b>	<b>9</b>
	▪ <b>Limitaciones en el acceso a servicios en barrios populares .....</b>	<b>10</b>
	▪ <b>Exposición a riesgos derivados de factores ambientales.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Intervenciones públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia.....</b>	<b>11</b>
	▪ <b>Diferencia entre políticas, programas, proyectos y servicios.....</b>	<b>11</b>
	▪ <b>Tipos de programas .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Herramientas institucionales, recursos y capacidades para mejorar la respuesta a nivel local .....</b>	<b>19</b>
	▪ <b>Elementos adicionales para caracterizar las políticas y los actores involucrados .....</b>	<b>19</b>
	▪ <b>Mecanismos institucionales para la gestión .....</b>	<b>22</b>
	▪ <b>Mesas Locales de Primera Infancia .....</b>	<b>23</b>
	▪ <b>Participación adolescente .....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>¿Cómo realizar el autodiagnóstico municipal?.....</b>	<b>28</b>
	▪ <b>Características generales del proceso de autodiagnóstico .....</b>	<b>28</b>
	▪ <b>Desafíos en el proceso de autodiagnóstico y estrategias .....</b>	<b>30</b>
	▪ <b>Tipos de fuentes de información .....</b>	<b>32</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>35</b>
	<b>Anexo. Legislación general y específica relevante sobre niñez y adolescencia ...</b>	<b>38</b>

# Introducción



Los municipios participantes de la iniciativa Municipio unido por la niñez y la adolescencia (MUNA) deberán elaborar un Plan de acción orientado a dar respuesta a aquellas problemáticas principales que afectan a niñas, niños y adolescentes a nivel local. Ahora bien, la formulación de una planificación certera requiere partir de un análisis pormenorizado de la situación inicial. Es por ese motivo que, a lo largo de este módulo, desarrollaremos conceptos, tipologías, estrategias y ejemplos en relación con aquellos elementos que deberán ser considerados en el análisis inicial. Nos abocaremos a los siguientes temas específicos:

- Caracterización de la **situación de la niñez y la adolescencia** en la Argentina, identificando las problemáticas prioritarias.
- Las **intervenciones gubernamentales** que responden a dichas problemáticas. Diferencias entre políticas, planes, programas y servicios, y dos clasificaciones para distinguir entre tipos de programas.
- Qué tipo de **mecanismos institucionales de gestión, recursos y capacidades** contribuyen (o podrían contribuir) para que las políticas municipales sean integrales y participativas.
- **Lineamientos para la realización del autodiagnóstico municipal**, con referencia a posibles dinámicas de trabajo y fuentes de información a ser consideradas. Dichas orientaciones son complementarias a las contenidas en el documento **Guía para la elaboración del autodiagnóstico sobre la situación de la niñez y la adolescencia a nivel municipal**<sup>1</sup>.



1. Este documento forma parte de los recursos disponibles en el marco de esta capacitación.

# 1

## La situación de la niñez y la adolescencia

Antes de abocarnos a exponer elementos para el análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en el municipio presentaremos el panorama a nivel país, para poder identificar, de esta manera, las problemáticas prioritarias.

En la Argentina hay 13,2 millones de niñas, niños y adolescentes (UNICEF, 2021b). Durante esta etapa de la vida se ponen de manifiesto diferentes problemáticas, que requieren del accionar público. Actualmente, los principales desafíos se vinculan con las siguientes temáticas:

### Pobreza y desigualdad territorial

La pobreza en la niñez y la adolescencia representa una problemática persistente en el país, que se agrava aún más en momentos de crisis económicas. La información oficial publicada por INDEC en 2020 muestra un panorama preocupante, en tanto los niveles de pobreza se mantienen elevados e incluso empeoraron luego de un año de pandemia, afectando en gran medida la situación de la niñez y la adolescencia. A fines de 2020, **casi 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes del país se encontraban en situación de pobreza monetaria**. Por su parte, un **15,7% se hallaba en situación de pobreza extrema**, es decir, en hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir una canasta básica de alimentos. A la pobreza monetaria se le suman otros problemas estructurales, como la falta de acceso a los servicios básicos (UNICEF, 2021a).

Se observa, asimismo, una desigual distribución de la pobreza en el territorio: el 17% de los municipios del país concentra la pobreza infantil extrema. Allí viven 2 millones de niñas, niños y adolescentes. Por su parte, 70% de la población infantil (9,3 millones) vive en el 10% de los municipios cuya población excede los 500.000 habitantes (UNICEF, 2021a).

Una de las principales respuestas frente a esta situación es aquella que se ofrece a través del sistema de protección social. Sin embargo, este mecanismo aún no logra cobertura universal, por lo que una importante proporción superior al millón de niñas, niños y adolescentes, cercana al 12% del total de este grupo en el país, se encuentra excluida de la protección social, en particular de la dimensión ingresos (sobre esta



temática compleja, ver UNICEF, 2021a). Se trata de situaciones que casi en su totalidad podrían estar cubiertas por la Asignación Universal por Hijo (AUH), pero existen diferentes obstáculos que impiden el acceso: falta de Documento Nacional de Identidad (DNI), la lejanía respecto de las oficinas públicas donde se tramita, las barreras culturales o el desconocimiento del programa, entre otros. Este tipo de situaciones se verifican mayormente en poblaciones localizadas en territorios aislados, incluyendo comunidades indígenas (UNICEF, 2021b)<sup>2</sup>.

## Falta de oportunidades de desarrollo integral para la primera infancia

Aproximadamente **5,2 millones de niñas y niños transitan actualmente la primera infancia**, que se extiende de los 0 y hasta los 6 años de edad<sup>3</sup>. Se trata de una etapa clave en el desarrollo de las personas. No obstante, persisten numerosos desafíos, ya que el desarrollo integral requiere el abordaje articulado de situaciones vinculadas a la salud, la nutrición, la educación, y el cuidado de las niñas y los niños en este momento de la vida.

En general, hay un promedio de cobertura adecuado tanto en los controles de salud (94,9%) como en la vacunación (80%), pero se observan disparidades territoriales significativas. El **exceso de peso afecta al 13,6% de las niñas y los niños menores de 5 años**, lo que posiciona a la Argentina entre los países de la región con mayores desafíos en esta materia. Por su parte, **solo 1 de cada 2 trabajadores accede a licencia** por maternidad o paternidad (UNICEF, 2021a). **Debido a una insuficiente cobertura de espacios de educación y cuidado para la primera infancia, solo el 33% de las niñas y los niños hasta 5 años asiste a servicios de educación y cuidado** (centro de primera infancia, centro de desarrollo infantil o jardín de infantes). Entre los más pequeños (0 a 3 años), solo asiste el 19%, pero el porcentaje se eleva al 80% en los tramos de mayor edad, dentro del nivel inicial (educación obligatoria) (UNICEF, 2021e).



2. Junto con esto, otro desafío relevante está dado por el cumplimiento de las condicionalidades. En 2019, alrededor de 500.000 niñas, niños y adolescentes inscriptos en la AUH no habían provisto la certificación de las condicionalidades y cerca de 180.000 habían sido suspendidas. Estas situaciones se originan en obstáculos para obtener los certificados, para acceder u obtener turnos en los centros de salud y falta de vacantes en escuelas. Afectan principalmente a poblaciones en zonas con escasa oferta de servicios y hogares donde la persona responsable de realizar los trámites tiene una sobrecarga de tareas laborales y domésticas. También incide el abandono educativo por parte de las y los adolescentes (UNICEF, 2021b).

3. De acuerdo con lo planteado en la Observación General N.º 7, la primera infancia se extiende hasta los 8 años. Sin embargo, se toma aquí la definición contenida en los documentos oficiales de UNICEF.

Una encuesta realizada por UNICEF muestra que diversas actividades relacionadas con la prevención y el cuidado de la salud se vieron afectadas durante la pandemia por COVID-19. Del relevamiento hecho en el mes de mayo de 2021 surge que el **24% de los hogares no ha podido mantener los controles de salud y un 7%, el calendario de vacunación de sus hijas e hijos**. En meses previos (octubre de 2020), esos valores habían sido superiores, ubicándose respectivamente en 42% y 20%.


Esta encuesta recogió también información específica sobre el impacto de la pandemia sobre la primera infancia. El último relevamiento realizado **permitió constatar la persistencia de alteraciones con las comidas, el sueño y la comunicación**, que refleja una situación de afectación socioemocional que se sostiene en el tiempo. Alrededor de la mitad de los hogares con niñas y niños de hasta 6 años manifiestan que ellos y ellas sufrieron alteraciones con las comidas en los 6 meses previos, un 39% indica alteraciones del sueño y el 27% señala dificultades en la comunicación (UNICEF, 2021c).

## Distribución inequitativa de las oportunidades para las y los adolescentes

En el país viven aproximadamente 5,7 millones de adolescentes (10 a 17 años), cuyas oportunidades de desarrollo resultan inequitativas. **Solo 54,1% completa el nivel secundario**. Sumado a ello, únicamente el 28,8% de quienes se encuentran cursando el último año de la escuela media logra niveles satisfactorios o avanzados en Matemática y el 61,7% en Lengua. Esto representa un importante obstáculo para desarrollar los aprendizajes fundamentales, transferibles y digitales requeridos (UNICEF, 2021a).

**13% de los nacimientos son producto de embarazos adolescentes no intencionales**, en alguna proporción corresponde a situaciones de violencia y abuso sexual legitimados por normas de género discriminatorias. Asimismo, **la necesidad insatisfecha de anticoncepción afecta al 25,2% de las mujeres entre 15 y 19 años**, mientras que el 46% de los y las adolescentes tiene menos oportunidades de acceder a servicios de salud de calidad (UNICEF, 2021a).

Finalmente, **78,6% de las y los adolescentes afirma que hay pocos o ningún espacio para expresar sus opiniones**. De igual manera, el 64,3% manifiesta que quisiera darle su opinión a los gobernantes sobre los temas que le interesan. El uso extendido de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre este grupo poblacional representa una oportunidad para acelerar, en condiciones protegidas, la realización de su derecho a participar (UNICEF, 2021a).



Un relevamiento hecho por UNICEF (mayo 2021) puso de manifiesto que **en un 6% de los hogares (357.000) algún niño, niña o adolescente abandonó la escuela**. Por su parte, de los que abandonaron en 2020, el 19% no retornó en 2021. Esta proporción se profundiza en los estratos socioeconómicos más desfavorecidos, así como también en algunas regiones del país. A modo de ejemplo, el porcentaje alcanza al 21% en el NEA, 29% en el NOA y 31% en los partidos del Gran Buenos Aires.



**La pandemia afectó a las y los adolescentes en términos emocionales, y este fenómeno se mantiene o acentúa con el correr del tiempo.** El relevamiento muestra que el sentimiento de angustia alcanzaba a un 33% de las y los adolescentes, el 25% manifestaba estar asustado y el 18% se sentía deprimido (UNICEF, 2021c).

## Persistencia de la exposición a la violencia

**63% de las personas en situación de violencia sexual son niñas, niños y adolescentes,** y el 80% son de género femenino. El hogar se encuentra entre los lugares más frecuentes donde ocurren estas situaciones (37%), seguido por las redes sociales (29%). En el entorno digital, el *grooming* es una de las manifestaciones más preocupantes (UNICEF, 2021a).

En la Argentina, poco más de 9.000 niñas, niños y adolescentes viven separados de su entorno familiar. **La violencia y el maltrato constituyen los principales motivos de la separación, seguidos por el abandono y el abuso sexual.** La pandemia por COVID-19 implicó, entre otras cosas, el recrudecimiento de estas problemáticas. Asimismo, es importante mencionar que casi **el 60% de los hogares todavía usa métodos violentos de crianza** (UNICEF, 2021e).

Hay **más de 5000 adolescentes y jóvenes,** mayoritariamente varones (94,4%), que **están cumpliendo sanción penal.** Muchos de ellos han sufrido previamente múltiples vulneraciones de sus derechos. La normativa de nuestro país sobre adolescentes en conflicto con la ley no responde a los estándares internacionales. Se suma a esto situaciones de violencia institucional (UNICEF, 2021a).



La violencia contra las mujeres constituye una situación preocupante que se agrava en contextos de aislamiento social. Los datos relevados por la encuesta de UNICEF<sup>4</sup> señalan que en 3% (+/-0,7%) de los hogares (188.000) las mujeres reportaron sentirse agredidas o maltratadas verbalmente. Una proporción sensiblemente menor del 0,4% (24.000) declara haber sufrido agresión física, en el 48% de los casos por parte de parejas (UNICEF, 2021c).



4. Es importante mencionar que, tanto en los casos de violencia familiar como de violencia contra las mujeres, los resultados de esta encuesta deben ser tomados con cautela, ya que es posible que exista un subreporte derivado de la técnica de relevamiento utilizada (por vía telefónica), en particular en aquellos casos donde quien agrede convive en el mismo hogar y se encuentra presente al momento de realizar la encuesta. En el caso de violencia intrafamiliar contra niñas, niños y adolescentes, el desafío es aún mayor, ya que la crianza como forma de violencia se encuentra muchas veces naturalizada y la encuesta telefónica consultó directamente a las y los adultos que pueden ser quienes ejercen estas prácticas (UNICEF, 2021c).



## Insuficiencia en el compromiso de la sociedad con los derechos de niñas, niños y adolescentes

El compromiso social es un concepto complejo que depende del conocimiento que adquiere y la responsabilidad social que desarrolla una persona u organización, y del nivel de esfuerzo que los actores fundamentales deben, pueden o quieren realizar. En este sentido, en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, podemos decir que existe un nivel de compromiso básico que determina que todos los actores deben respetarlos y no vulnerarlos. A partir de allí, existen otros niveles de compromiso esperables y deseables. A nivel individual, el compromiso se pone de manifiesto en el hecho de que se informen, opinen y colaboren (con tiempo o dinero) en torno a temas que afecten los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el caso de las organizaciones (sociales, del sector privado, academia, medios de comunicación), el compromiso se vincula con la participación, movilización, promoción, demanda colectiva, incidencia y poder de abogacía, y con las contribuciones financieras o no financieras.

En la Argentina, la situación se caracteriza por la falta de empoderamiento de las y los ciudadanos para participar, junto con la insuficiencia de mecanismos y canales para actuar solidariamente. En lo que respecta a la comunicación, se observa poca información sobre las realidades que enfrentan niñas, niños y adolescentes, a la vez que **existen pocos espacios para escuchar sus opiniones en forma directa y significativa**. Asimismo, la comunicación realizada a través de medios y plataformas en ocasiones reproducen estigmas. Por último, se puede añadir que **solo un 21% de las empresas** que operan en el país **muestran un compromiso alto con los derechos de niñas, niños y adolescentes** (UNICEF, 2021a).

Junto con las anteriores problemáticas generales, se pueden mencionar otras situaciones específicas que afectan a la niñez y la adolescencia, y que, en consecuencia, forman parte de este diagnóstico social a nivel país.

## Exclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad

Se estima que **actualmente hay alrededor de 250.000 niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años con algún tipo de discapacidad**, principalmente mental y cognitiva<sup>5</sup>. De acuerdo con datos de 2018, las niñas, niños y adolescentes con discapacidad tenían menor asistencia escolar (5 puntos menos en el grupo de 6 a 14 años). Se ha señalado que las propuestas escolares no proporcionan a la población con discapacidad los ajustes y la ayuda requerida para acceder, permanecer y completar la escolaridad. Sumado a esto, la mitad de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad suele asistir a establecimientos educativos con entornos segregados. Por otro lado, se observa que el 13,7% de quienes carecían de cuidados parentales y estaban alojados en instituciones eran niñas, niños o adolescentes con discapacidad, registrándose en estos casos una institucionalización de largo plazo (UNICEF, 2021b).



5. La falta de datos precisos sobre la población con discapacidad es uno de los aspectos que obstaculizan el desarrollo de políticas inclusivas basadas en la evidencia (UNICEF, 2021b).

## Limitaciones en el acceso a servicios en barrios populares

Aproximadamente **4 millones de personas viven en barrios populares, de los cuales 1,5 millones son niñas, niños y adolescentes**<sup>6</sup>, que nacen y crecen en entornos donde los derechos más elementales se encuentran vulnerados, y esto pone en riesgo sus condiciones de supervivencia y desarrollo. **En el 96% de los barrios populares, la mayoría de los hogares carece de acceso formal al agua corriente en red pública, mientras que en 99% de los hogares no cuentan con acceso formal a la red cloacal pública.** Por su parte, también existen obstáculos para el acceso a la salud y la educación básica. El 22,5% de los asentamientos no cuenta con un centro público de diagnóstico y tratamiento (sin internación) a menos de 1,5 kilómetros de distancia. Si se considera la oferta educativa localizada a menos de 1,5 kilómetros a la redonda, se observa que el 5% de los asentamientos carece de jardines públicos, el 4,5% de escuelas primarias y el 11% de escuelas secundarias (UNICEF, 2021b).

## Exposición a riesgos derivados de factores ambientales

La niñez es particularmente vulnerable a la degradación y la contaminación ambiental, entre las que se destacan, por su severidad, la de las cuencas hídricas y el uso de agrotóxicos. Sus efectos sobre la salud en niñas, niños y adolescentes son mayores porque son más vulnerables que las personas adultas debido a las diferentes características biológicas. Además, a causa de la exposición, los productos tóxicos se acumulan en los tejidos del organismo, provocando problemas a corto y largo plazo (infecciones gastrointestinales y respiratorias, enfermedades transmitidas por vectores e intoxicaciones agudas).

Los efectos del cambio climático agravan el deterioro ambiental y profundizan problemáticas ya existentes. El aumento de temperatura está asociado a ciclos de mayor frecuencia e intensidad de lluvias e inundaciones, y sequías más prolongadas. Actualmente en la Argentina, **más de 2,7 millones de niñas, niños y adolescentes se encuentran en riesgo por la contaminación, la deforestación y el cambio climático.** Las áreas con mayor riesgo derivado de factores ambientales están en el norte del país y en las áreas periurbanas cercanas a grandes centros poblados (UNICEF, 2021b).

De acuerdo con encuestas internacionales, **las generaciones más jóvenes son las que se encuentran preocupadas en mayor medida por el cambio climático.** En consecuencia, estas situaciones pueden afectar su bienestar emocional e, incluso, hacerlos padecer un miedo crónico al destino trágico del ambiente, conocido como “ansiedad climática” (UNICEF, 2021b).



6. De acuerdo con el relevamiento realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en relación con 4416 villas, asentamientos y barrios populares del país.

# 2

## Intervenciones públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia

En la sección anterior se abordan las principales problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia en Argentina. **Al ser consideradas “problemas públicos”, requieren la intervención estatal para su resolución, que puede concretarse a través de diferentes dispositivos, como: políticas, programas, proyectos y servicios.** A su vez, como se planteó en el módulo 1, los actores no gubernamentales (organizaciones sociales, sector privado, academia, medios de comunicación) pueden desarrollar sus propias iniciativas, orientadas a colaborar para la superación de estas problemáticas.

### Diferencia entre políticas, programas, proyectos y servicios

El punto de partida de cualquier intervención pública es el reconocimiento acerca de la existencia de un problema público, es decir, acerca del cual se espera la intervención desde el espacio público (con énfasis en lo estatal) para su resolución. Sin embargo, **tales problemas son construcciones sociales, esto es, representan situaciones o hechos que pueden ser (o no) definidos como problemas de acuerdo con las creencias, los valores, las expectativas y los intereses de los actores involucrados.** Así, por ejemplo, situaciones que hoy consideramos bajo la categoría de “trabajo infantil” o “embarazo adolescente no intencional”, no siempre han sido tratadas como problemas respecto de los cuales se espera una acción por parte del Estado. En otras palabras, en determinados contextos históricos o en ciertas sociedades no han sido considerados problemas públicos. Aún cuando constituyan violaciones claras de derechos.

La resolución de este tipo de problemas implica aspectos técnicos, ya que se requiere de información confiable y actualizada para definir con precisión a cuánta población afecta, reconocer sus dimensiones relevantes, detectar sus causas y prever sus posibles efectos. No obstante, involucra, también, una dimensión política, ya que existe una puja entre actores o coaliciones de actores en relación con cuál es aquella definición del problema que se impondrá sobre otras. **La manera en que se**



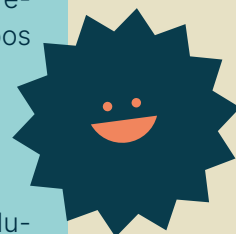
**define un problema resulta muy relevante, dependiendo de cuáles sean los aspectos destacados o minimizados, serán las intervenciones que se diseñen e implementen desde el Estado para hacerles frente.** De igual forma, el conjunto de posibles actores involucrados en su resolución dependerá de la manera en que se defina el problema.

La detección de un problema público puede poner en marcha, desde el Estado, un conjunto de estrategias, que podemos llamar **políticas públicas**. Estas pueden ser definidas como **el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, se consideran relevantes** (Tamayo Sáez, 1997).

Dicho conjunto de acciones y decisiones se ve afectado por los comportamientos de numerosos actores no gubernamentales, que buscan incidir sobre las políticas públicas para que estas reflejen sus intereses y valores. Por ese motivo, la política pública no puede ser comprendida como una decisión centralizada y deliberada del gobierno de turno, sino que deberá incorporar muchas y diversas decisiones y acciones de los múltiples actores involucrados, los que en su interacción condicionan y moldean la decisión inicial (Aguilar Villanueva, 1996).

Algunos autores han planteado que las políticas públicas de buena calidad presentan determinados rasgos específicos (Stein, Tommasi y otros, 2006).

- Están orientadas al **interés público**, es decir, responden a aspiraciones, necesidades, preferencias de la ciudadanía en general, y no tan solo a intereses particulares de grupos específicos.
- Muestran **estabilidad** a lo largo del tiempo, aún ante cambios de gestión o de gobierno.
- Se **adaptan** para responder a las variaciones en su contexto de implementación, introduciendo los ajustes que se requieran (sin modificar sus aspectos centrales).
- Hacen un **uso eficiente de los recursos** disponibles (que son siempre escasos) para el logro de sus propósitos.
- Proponen acciones **coordinadas y coherentes** con otras iniciativas orientadas al mismo grupo de la población, y/o dirigidas a lograr similares propósitos.



Para su concreción, las políticas públicas se materializan en dispositivos específicos, con características propias: los planes, los programas, los proyectos y los servicios. Los tres primeros comparten algunos rasgos centrales: en todos los casos hay una propuesta de actividades a realizar dentro de un plazo dado, se identifican responsables a cargo de ellas y recursos que serán utilizados. La diferencia radica en el alcance de las acciones planteadas (Repetto y Fernández, 2012).

Los **planes** representan una visión a mediano-largo plazo respecto de un problema público relevante para una determinada sociedad. Contienen un diagnóstico y proponen grandes líneas de acción para ser desarrolladas a lo largo de un período temporal que, por lo general, es bastante amplio. Los **programas**, en cambio, suponen un abordaje más específico: presentan objetivos más acotados y actividades concretas para alcanzarlos. Finalmente, los **proyectos** son considerados la unidad mínima de distribución de responsabilidades y asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos. Comparten algunas características con los programas, pero se distinguen por el hecho de que los destinatarios de sus acciones (población objetivo) suele ser un grupo más acotado. Asimismo, por lo general, se desarrollan durante un plazo predefinido, es decir, se sabe de antemano cuál es su fecha de finalización, y tienen una localización geográfica concreta. Por su parte, el concepto de **servicios** hace referencia a una organización que funciona en forma permanente y con una determinada dotación de recursos, con el propósito de desarrollar actividades que permitan satisfacer ciertas necesidades en forma continua.

## Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente (ENIA): programas y servicios que lo integran



En la Argentina se desarrolla desde hace unos años una política pública orientada a enfrentar la problemática de los embarazos adolescentes no intencionales. Podemos pensarla como el conjunto de decisiones y acciones dirigidas a dar una respuesta frente a este problema público.

Para materializar esta intervención estatal, desde 2017 se implementa el Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente (ENIA). Como parte de este plan, se presenta un diagnóstico del problema a abordar, así como también objetivos estratégicos y líneas de acción. Por ejemplo, un objetivo estratégico del Plan ENIA consiste en “potenciar las decisiones informadas de las y los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos”. Para poder concretarlo, se requiere el desarrollo de diferentes acciones, que se realizan por medio de diversos programas, entre ellos, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ministerio de Educación) y el Programa Nacional de Salud Sexual (Ministerio de Salud).

Finalmente, también algunos servicios contribuyen a la implementación del Plan ENIA. Por ejemplo, los centros de atención primaria de la salud distribuyen los anticonceptivos y organizan consejerías en salud sexual y reproductiva, mientras que las escuelas desarrollan temáticas de Educación Sexual Integral (ESI) como parte de los contenidos curriculares correspondientes a los diferentes años. Otros servicios que intervienen en la implementación del Plan ENIA son los servicios locales de promoción y protección de derechos, a través de los cuales se desarrollan, entre otras, acciones de prevención (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

Es importante notar que estos cuatro tipos de dispositivos no siempre se desarrollan en conjunto y de modo complementario al momento de hacer frente a un problema público. **Suele ser común la coexistencia de programas, proyectos y servicios, pero no siempre estos se enmarcan en un plan (o estrategia) que ofrezca una direccionalidad común, en el mediano y largo plazo.** En otras situaciones, los planes existen formalmente, pero no son considerados cotidianamente como un marco estratégico de las acciones desarrolladas por un determinado gobierno.

Uno de los desafíos más relevantes de la iniciativa MUNA consiste en acompañar a los municipios para la **formulación de planes de acción con un horizonte a mediano plazo** (con un horizonte de implementación de 3 años) y que propongan un **abordaje integral** de las problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia, apelando a la **coordinación y participación** de actores diversos y se desarrollen con un **enfoque de derechos**.

## Tipos de programas<sup>7</sup>

Al momento de pensar en las posibilidades efectivas de elaborar un Plan de acción a nivel municipal se requiere considerar, como punto de partida, cuáles son las características de aquellos programas, proyectos o servicios que se busca coordinar. A tal efecto, aquí plantearemos dos posibles clasificaciones. La primera de ellas toma en consideración las características centrales de estas intervenciones públicas respecto de dos variables clave: por un lado, la naturaleza de las tareas operativas involucradas; y por otro, el grado de interacción requerido con los destinatarios. La segunda tipología, por su parte, se enfoca en la temática a la cual se refieren.

### Tipos de programas según el grado de rutinización e interacción con los destinatarios

Tomando como referencia los programas públicos del ámbito social, Martínez Nogueira (2007) propuso una tipología para su clasificación que considera dos criterios fundamentales:

- La naturaleza de las tareas operativas involucradas, es decir, el grado en que es posible programarlas como respuestas anticipadas, estandarizadas y homogéneas frente a las situaciones que se deben enfrentar durante la implementación. Según este criterio, las tareas podrán ser en un extremo muy homogéneas y programables, mientras que en el otro extremo podrán ser marcadamente heterogéneas y poco programables.



7. Luego de aclarar las diferencias entre plan, programa, proyecto y servicio, de ahora en más se utilizará la denominación “programa” de modo genérico para hacer referencia a estos diferentes tipos de intervenciones estatales, porque es la más usada en la bibliografía de referencia.

- El grado de interacción requerida con los destinatarios, esto es, la frecuencia, regularidad y amplitud de la interacción entre quienes ofrecen y quienes reciben los bienes o servicios. Atendiendo a este criterio, en algunos casos se requerirá un contacto puntual con los destinatarios, lo que determina una interacción mínima. En el otro extremo, hay programas que demandan un involucramiento alto y sostenido de parte de ellos.

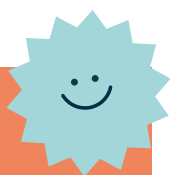
## TABLA 1

### Tipología de programas sociales

INTERACCIÓN CON EL DESTINATARIO	NATURALEZA DE LAS TAREAS	
	Homogéneas y programables	Heterogéneas y escasamente programables
Nula o baja	<p><b>TIPO 1</b></p> <p>Transferencia de bienes y recursos, servicios con alto grado de rutinización</p>	<p><b>TIPO 4</b></p> <p>Prestaciones asistenciales y de emergencia</p>
Media o alta	<p><b>TIPO 2</b></p> <p>Servicios sociales profesionales</p>	<p><b>TIPO 3</b></p> <p>Programas y servicios orientados al desarrollo de capacidades y de inserción social</p>

Fuente: Martínez Nogueira, 2007.

A continuación, se desarrollan brevemente las características centrales de los diferentes tipos de intervenciones, clasificadas de acuerdo con los criterios antes mencionados.

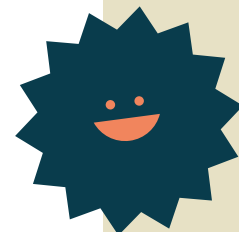


#### TIPO 1

##### Programas de transferencias de bienes y recursos, servicios con alto grado de rutinización

Suelen ser el resultado de políticas dirigidas a grandes grupos o categorías poblacionales, que generalmente implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de la ciudadanía. En estos casos, las decisiones estratégicas suelen quedar reservadas a la conducción política, mientras que la implementación se destaca por una fuerte impronta administrativa. Así, por ejemplo, un programa cuyo propósito consiste en asignar becas escolares o distribuir alimentos puede funcionar adecuadamente mediante un conjunto de rutinas operativas bastante uniformes, dado que las acciones a realizar (el pago mensual de la beca o la distribución de alimentos, respectivamente) se repiten con elevada frecuencia, por lo que es posible programarlas con relativa facilidad. En este tipo de programas, las posibilidades de coordinación son mayores en lo que respecta a la identificación de la población que resulta elegible, la logística de entrega de los productos o servicios y el control de la implementación.

Algunos de los programas de este tipo dirigidos a la niñez y la adolescencia y sus familias podrían ser, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, la Tarjeta Alimentar y programas provinciales/municipales de entrega de alimentos. En esta categoría también se podrían incluir algunos, como por ejemplo el servicio de documentación de recién nacidos a través del Registro Nacional de las Personas (RENAPER).



## TIPO 2

### Servicios sociales profesionales

En este tipo de intervenciones, el diseño y las decisiones estratégicas suelen estar sujetos a restricciones técnicas e institucionales. Sin embargo, la pertinencia y la calidad de las acciones implementadas requieren de la interacción sostenida con la población que recibe determinados servicios, ya sea en forma individual, grupal o a través de organizaciones que la representan. Este tipo de intervenciones ofrece mayores oportunidades para la coordinación entre niveles de gobierno, particularmente en aquellos casos en que los servicios se encuentran descentralizados y el gobierno central conserva un rol de rectoría.

En el campo de la niñez y la adolescencia encontramos ejemplos de este tipo en el funcionamiento de algunos servicios sociales que tienen continuidad en el tiempo, como es el caso de los centros de atención primaria de la salud, las escuelas o los jardines de infantes. En todos estos casos, existen reglas de funcionamiento y/o rutinas organizacionales que permiten anticipar su funcionamiento, a pesar de que el abordaje de situaciones concretas requiera ciertos ajustes.

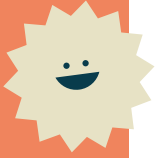
## TIPO 3

### Programas y servicios orientados al desarrollo de capacidades e inserción social

En este caso, las tareas no son tan fáciles de programar y aunque siempre será necesario establecer un conjunto de rutinas operativas, este será muy amplio y diverso, exigiendo a los operadores optar constantemente entre diversas secuencias de acciones en función de las situaciones que enfrenten. Los operadores son simplemente facilitadores de procesos cuyos protagonistas son las familias y/o las comunidades participantes. Los destinatarios cumplen un papel relevante en todas las etapas críticas, pero particularmente en el diagnóstico, formulación y monitoreo. Esto puede ser realizado en forma individual, grupal o bien a través de organizaciones representativas. Por lo antes dicho, la coordinación con actores no gubernamentales encuentra aquí un escenario muy propicio, así como también la coordinación intersectorial.

En lo que concierne a intervenciones dirigidas a niñez y adolescencia, se enmarcan en este tipo, por ejemplo, algunas acciones de fortalecimiento de competencias, como las capacitaciones dirigidas a familias acerca de prácticas de crianza respetuosas de los derechos de la niñez, principalmente cuando son desarrolladas con una modalidad que busca construir sobre los saberes previos y las costumbres, e ir presentando temas a medida que la familia plantea la necesidad.





#### TIPO 4

##### Prestaciones asistenciales y de emergencia

Los programas de este tipo se caracterizan por su bajo grado de rutinización, es decir, las tareas requeridas para implementarlos son heterogéneas y no resulta fácil su programación. Además, en estos casos existe una baja interacción con los destinatarios quienes, como en los programas de tipo 1, son meros receptores de un bien o servicio, sin participar en su producción. Si bien existen oportunidades para la coordinación, se encuentra enfocada en resolver cuestiones logísticas.

En lo que concierne a la niñez y la adolescencia, este tipo de intervenciones remite a aquellas acciones puntuales orientadas a dar una respuesta rápida ante eventos como catástrofes climáticas u operativos de emergencia sanitaria en una determinada zona o ante una problemática específica (como puede ser la pandemia por COVID-19).

Retomando la tipología, es importante notar que, a medida que se avanza de las intervenciones tipo 1 (transferencia de bienes y recursos, servicios con alto grado de rutinización) el proceso de implementación se vuelve más complejo. En algunos casos, esto sucede porque se requiere una mayor interacción con la población destinataria (tipo 2). En otros, porque, adicionalmente, las tareas son poco programables (tipo 3).

En síntesis, se puede decir que **habrá diferentes desafíos vinculados a la gestión de programas dirigidos a la niñez y la adolescencia según cuáles sean sus características centrales en términos de la naturaleza de las tareas operativas involucradas, por un lado, y el grado de interacción requerido con los destinatarios, por otro.**

## Tipos de programas según la temática

Una manera alternativa de clasificar programas es tomando en consideración el tipo de actividades realizadas y/o la temática predominante. Si bien todas las intervenciones públicas a las que nos referimos en este módulo están dirigidas a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, lo hacen desde diferentes perspectivas, de forma que podemos clasificarlas en diversos tipos (UNICEF-MECON, 2020).

- 1. Registro:** remite a las acciones orientadas a la entrega oportuna del DNI, tanto a través de los centros del RENAPER como por medio de operativos específicos, así como también a otras acciones de registro y certificación (como en el caso del Certificado Único de Discapacidad, por ejemplo).
- 2. Ayuda directa:** incluye las transferencias monetarias de ingresos a las familias en situación de pobreza o emergencia, y aquellas orientadas a promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo.
- 3. Nutrición y alimentación:** remite a los programas de promoción de la lactancia y creación de lactarios, entrega de suplementos nutricionales, funcionamiento de comedores comunitarios y escolares, distribución de alimentos, campañas de información y concientización sobre alimentación saludable, entre otros.

- 4. Educación y cuidado:** refiere a las acciones integrales orientadas al desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia y los servicios educativos y de cuidado para niñas, niños y adolescentes. Se incluyen también aquí las acciones de acompañamiento a las familias para fortalecer sus prácticas de crianza y la organización y provisión del cuidado, así como también la búsqueda activa y el apoyo a las y los adolescentes para promover la terminalidad educativa.
- 5. Salud:** comprende las acciones de vacunación, campañas de información y concientización sobre cuidados durante el embarazo y de las niñas y niños pequeños, la realización de controles de salud durante el embarazo, la niñez y la adolescencia, las campañas de prevención de enfermedades y riesgos específicos, o de salud sexual y reproductiva, entre otras.
- 6. Deportes, recreación y cultura:** se refiere a las intervenciones orientadas a la promoción y el fomento del deporte y la cultura, incluyendo la creación y el mantenimiento de parques recreativos y espacios con juegos, la puesta en marcha y mantenimiento de bibliotecas, actividades en teatros, museos, coros y orquestas infantiles, entre otras.
- 7. Protección:** se refiere a las acciones orientadas a brindar protección a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo, e incluye iniciativas vinculadas a la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, prevención y asistencia ante casos de violencia, maltrato, abuso sexual y/o embarazos forzados. Se incluye también aquí el funcionamiento de dispositivos institucionales para dar respuesta a la situación de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales.
- 8. Licencias:** se refiere a las acciones orientadas a garantizar tiempo para cuidar y asegurar, en consecuencia, el derecho al cuidado de niñas, niños y adolescentes.
- 9. Condiciones de vida:** comprende las intervenciones públicas orientadas a mejorar las condiciones de infraestructura básica de los hogares, a través de la provisión de vivienda, saneamiento, agua potable, alcantarillado, entre otros.
- 10. Información y concientización:** incluye todas las acciones dirigidas a que las problemáticas de la niñez y la adolescencia tengan visibilidad social, así como también para promover el desarrollo de iniciativas dirigidas a estos grupos de la población por parte de actores no gubernamentales.



# 3

## Herramientas institucionales, recursos y capacidades para mejorar la respuesta a nivel local

### Elementos adicionales para caracterizar las políticas y los actores involucrados

#### Instituciones

En el módulo 1 se abordaron los actores que intervienen en las políticas municipales dirigidas a niñas, niños y adolescentes. Se planteó que pueden ser de diferente tipo, a la vez que se propuso una estrategia inicial para mapearlos y caracterizarlos. Avanzaremos ahora un poco más en su análisis, considerando un conjunto de nuevos elementos.

En primer lugar, el comportamiento y estrategias de los actores están influenciados por las instituciones, en tanto estas plantean limitaciones o bien ofrecen posibilidades de acción. **Definiremos a las instituciones como las reglas que estructuran el accionar de los actores y que definen incentivos para el intercambio entre ellos** (Repetto, 2009).

Ahora bien, hay diferentes tipos de reglas. Algunas de ellas son formales, como las regulaciones explícitas vinculadas al ordenamiento jurídico: disposiciones derivadas de lo planteado en la Constitución Nacional, en las convenciones internacionales que Argentina suscribe y es parte, leyes o decretos que enmarcan una política pública o incluso el diseño de un programa público. Sin embargo, los actores también orientan su comportamiento en función de reglas informales, que aluden al entendimiento compartido socialmente acerca de cómo funciona algún aspecto de la realidad. **Por lo general, el comportamiento de los actores está condicionado por una mezcla de elementos vinculados tanto a la institucionalidad como a las reglas formales e informales.**

Para avanzar un poco más en el tratamiento de las instituciones también es posible clasificarlas según su nivel de dominio. **Existen tres niveles de reglas** (Acuña y Tommasi, 2000; Acuña y Repetto, 2009). Las **reglas de nivel 1** se refieren a resultados o contenidos específicos. En este nivel, las reglas estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación con temas puntuales. Ejemplos de reglas de este nivel serían las regulaciones referidas específicamente al funcionamiento de determinados programas o servicios, expresadas en la norma que lo crea y en los contenidos de manuales y reglamentos de carácter operativo.

Las **reglas de nivel 2**, por su parte, son aquellas que determinan a las reglas de nivel 1. En ellas se identifican a los tomadores de decisión en un campo específico de la política pública y la forma en que estos deciden las reglas de menor nivel. En el tema que nos convoca, las reglas formales de nivel 2 serían aquellas regulaciones vinculadas al funcionamiento de la política de niñez y adolescencia, considerando la legislación general, así como también aquella específica de cada sector. Esto incluye las leyes, los decretos o las resoluciones ministeriales en los que se plantea, por ejemplo, qué rol cumplen los diferentes organismos del Poder Ejecutivo nacional, qué funciones les corresponden a los demás niveles de gobierno y también cómo intervienen otros actores (Poder Judicial y organizaciones no gubernamentales, por mencionar solo dos).

Por último, nos encontramos con las **reglas de nivel 3**, que definen quién y cómo se hacen las reglas generales (no para asuntos específicos) en un determinado país. Estas reglas definen la naturaleza del régimen político, así como también los procesos de participación política y toma de decisiones a nivel macro-social. En nuestro caso, las reglas formales de nivel 3 están dadas por las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional<sup>8</sup>.

## Recursos

Como planteado previamente el involucramiento de un determinado actor en las políticas públicas está definido, entre otras cuestiones, por su dotación de recursos. Estos pueden ser definidos como aquellos elementos que los actores ponen en juego para lograr sus propósitos (Repetto, 2009). Desde esta perspectiva, podremos pensar que **las posibilidades reales de un municipio para formular, implementar, monitorear y evaluar las políticas de niñez y adolescencia dependerá, entre otras cuestiones, de su dotación real de recursos**<sup>9</sup>.

Aunque, los recursos de los actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) pueden ser de diferente tipo (Repetto, 2009):



8. Como parte del anexo se presenta un listado con referencias a las reglas formales más relevantes para la Argentina en materia de políticas de niñez y adolescencia que incluye legislación general y temática.

9. Se entiende aquí al municipio como una organización compleja de forma que lo planteado no quita la posibilidad de pensar, asimismo, que dichos recursos o capacidades pueden ser diferentes entre áreas o reparticiones. Como mencionábamos en el módulo 1, el municipio puede presentarse en un primer nivel de análisis como un actor único, pero al afinar la mirada para analizar determinado programa o iniciativa puede resultar de utilidad considerar por separado a cada una de sus áreas.

- **Recursos políticos:** apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva.
- **Recursos económicos:** presupuesto público; dinero para incidir en la agenda gubernamental.
- **Recursos técnico-administrativos:** mandato legal; organización; información; experiencia burocrática en ciertas áreas de intervención.
- **Recursos ideológicos:** ideas y valores con legitimidad social.

Al momento de analizar la oferta de intervenciones públicas en un determinado territorio es importante considerar, también, cuál es la dotación de recursos de aquellos actores involucrados, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. Lo anterior supone no solo analizar con cuántos recursos cuentan cada uno de ellos, sino también de qué tipo de recursos se trata y, adicionalmente, si esos recursos están concentrados en unos pocos actores o, por el contrario, se encuentran distribuidos. **La cantidad y la calidad de los recursos de los que disponen los actores (entre ellos, el municipio) darán cuenta de las potencialidades para gestionar políticas de niñez y adolescencia.**

## Capacidades

Junto con los recursos, la noción de **“capacidades”** aporta un elemento adicional y necesario para analizar el desempeño real y potencial de los actores en materia de gestión de políticas públicas. Siguiendo a Repetto (2004), esta noción alude a **las posibilidades que tienen las instancias de gobierno para priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas**. Asimismo, remite a la habilidad de los distintos actores para realizar sus intereses en el desarrollo del juego estratégico que se constituye en el proceso de implementación de las políticas públicas.

Las capacidades combinan aspectos de por lo menos dos tipos: técnico-administrativos y políticos. Las primeras hacen referencia a la habilidad para asignar, conforme a derecho, bienes y servicios de manera oportuna y en la cantidad necesaria. Las **capacidades técnico-administrativas** (también llamadas “burocráticas”) se ponen de manifiesto en cuestiones tales como:

- las características de la distribución de funciones al interior de una organización;
- el grado de formalidad y la claridad de sus procedimientos;
- la cantidad y la calidad de sus recursos físicos;
- el monto y el origen de sus recursos presupuestarios;
- el nivel de calificación, *expertise* y motivación de sus recursos humanos; y
- la existencia de incentivos materiales y/o simbólicos.

Claramente, se requiere contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, designados con base en el mérito y con incentivos materiales y simbólicos. Pero no basta con ello, ya que también se necesita incorporar la noción de capacidad política, pues el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional e implica la interacción entre actores diversos.

La **capacidad política**, entonces, alude a la habilidad de los actores para relacionarse entre sí, en el marco del juego de poder y de las restricciones que surgen de las normas (reglas formales) y las prácticas habituales (reglas informales). Adquieren relevancia, desde esta perspectiva, aquellos recursos que pueden ser utilizados en la relación con otros actores (tales como el apoyo de la ciudadanía o de los grupos de interés, la autoridad formal o el liderazgo).

La capacidad política se manifiesta, por ejemplo, en la habilidad de generar alianzas para el logro de objetivos o la satisfacción de intereses comunes; o bien en la habilidad de incidir en las decisiones de actores jerárquicamente superiores o externos. La importancia de considerar en nuestro análisis a las capacidades de los actores reside en el hecho de que cuando son deficitarias, sus implicancias sobre el proceso de implementación pueden ser determinantes del fracaso de una política. **El desarrollo de capacidades (o, por el contrario, su déficit) se pone de manifiesto en procesos clave, como son la planificación, la asignación de recursos públicos, la coordinación, la implementación, el monitoreo o la evaluación.**

## Mecanismos institucionales para la gestión

En la práctica, las funciones críticas recién enumeradas pueden ser realizadas a través de diferentes mecanismos institucionales, que funcionan en el marco de las restricciones impuestas por el entramado institucional (tanto formal como informal) y cuyos resultados tendrán mayor o menor alcance dependiendo de la dotación de recursos y el despliegue de capacidades de los actores involucrados.

A continuación, se referirán a un conjunto de mecanismos, que en el caso de que ya estén presentes y en funcionamiento en los municipios podrán ser utilizados para potenciar la gestión de las políticas para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia. En cambio, si no han sido creados aún o si su funcionamiento es limitado, se podrán contemplar propuestas como parte del Plan de acción, orientadas a su puesta en marcha y/o fortalecimiento.

### Mecanismos formales de coordinación

**Se trata de espacios institucionales específicos para promover la función de coordinación, bajo el formato de comités, consejos o mesas locales.** A través de este tipo de mecanismos se busca convocar a todos los actores con injerencia en una determinada temática para realizar algunas funciones en forma concertada. Estas pueden incluir el diagnóstico, la planificación, la implementación y/o el monitoreo.

Las alternativas en cuanto al diseño institucional son variadas. Puede haber mecanismos de coordinación al interior del gobierno local (entre diferentes áreas o sectores), para la articulación con otros niveles de gobierno o bien con los actores no gubernamentales. En algunos casos, incluso, para ciertas temáticas puntuales puede suceder que haya representación en un mismo comité o consejo de todos los actores antes mencionados. Asimismo, es posible promover un mecanismo de coordinación para la política de niñez y adolescencia en general o bien uno específico para ciertas temáticas (primera infancia, por ejemplo).

## Mesas Locales de Primera Infancia

Durante 2021 se conformaron Mesas Locales de Primera Infancia en diferentes municipios de las provincias de Salta, Córdoba y Entre Ríos. Estas acciones fueron promovidas desde UNICEF, en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”. Representan ejemplos de mecanismos formales de coordinación, con participación de actores diversos.

En el caso de Río Cuarto (Córdoba), por ejemplo, la Mesa es liderada por el intendente, convocada por la Subsecretaría de Niñez e integrada por diferentes áreas del gobierno local (educación, discapacidad, salud materno infantil, violencia, protección de derechos), de la provincia (Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes) y de la nación (SENAF). La inclusión en esta Mesa de referentes de los tres niveles de gobierno permitió acordar políticas, prestaciones y servicios, así como también identificar recursos disponibles en el territorio y otros potenciales a obtener. En este caso, la existencia de un registro unificado de espacios de cuidado para la primera infancia aporta información clave para definir acciones de regulación, acompañamiento y asistencia técnica que den respuesta a las necesidades específicas.

Por otra parte, es interesante notar que en Entre Ríos las seis Mesas Locales que se conformaron (Gualedaychú, Villaguay, Concordia, Concepción del Uruguay, Nogoyá y Feliciano) avanzaron en la coordinación intermunicipal. Para ello, en esta provincia se organizan encuentros de cada Mesa Local y talleres de trabajo entre referentes de las diferentes mesas. Fue así como se compartió información acerca de los diagnósticos realizados a nivel local y se constató que, en todos los casos, los jardines maternos no gubernamentales poseían una habilitación municipal de tipo “comercial”. Esto originó el intercambio acerca de la necesidad de incorporar en esas habilitaciones otras cuestiones adicionales, como aquellas referidas a la calidad de la infraestructura y/o el abordaje pedagógico. Los seis municipios acordaron confeccionar un mismo modelo de ordenanza municipal para la habilitación de espacios de primera infancia, así como también avanzar en el registro de las actividades que allí se desarrollan.

Para un desempeño adecuado de este tipo de mecanismos se requiere una base política de sustento (formal o informal). Al respecto, se alertó sobre la necesidad de dotarlo de una apropiada combinación entre autoridad política y solidez técnica. En efecto, si los integrantes de los comités o consejos no tienen voluntad para coordinar sus acciones y carecen de un líder técnico político, es muy probable que el ámbito pierda su potencial y que se releguen a un segundo plano tanto el debate político como las acciones destinadas a promover la integralidad (Repetto y Fernández, 2012).

Asimismo, es fundamental evitar la ilusión de que las reglas formales permiten “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos u organizaciones en conflicto. En otras palabras, la mera existencia de mecanismos formales de coordinación no implica necesariamente que los actores efectivamente coordinen. Por ese motivo, resulta imprescindible contemplar en el análisis, también, las reglas que no están escritas, pero que de todos modos regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular. La confianza entre los distintos participantes es clave para asegurar el buen funcionamiento de estas instancias. Por ese motivo, si las reglas de juego relativas a la gestión de lo social no promueven seguridad e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los logros (Repetto y Fernández, 2012).

## Apertura de espacios para la participación ciudadana

La participación ciudadana en las políticas públicas puede generarse por impulso de la propia ciudadanía (en forma individual u organizada) como así también en respuesta a una convocatoria estatal, mediante la puesta en marcha de mecanismos específicos para canalizar dicha participación. Asimismo, puede ser convocada para incidir en diferentes etapas críticas de las políticas públicas, en forma regular o ante situaciones concretas que lo ameriten. Esta participación puede manifestarse, incluso, en diferentes modalidades.

**Una primera modalidad de participación está dada por la generación de mecanismos para el acceso a la información.** Esta es una herramienta fundamental en todo proceso participativo y responde a las demandas de la ciudadanía por conocer las acciones que se desarrollan desde el Estado, así como también sus resultados (Irarrázaval, 2005). En este sentido, resultan fundamentales las estrategias de producción y difusión de información en un lenguaje y formatos accesibles al público en general. Un ejemplo sobre esta modalidad de información está dado por la publicación regular de información presupuestaria, para que la ciudadanía pueda hacer un seguimiento de la inversión dirigida a niñez y adolescencia<sup>10</sup>.

**Una segunda modalidad de participación es aquella referida a la conformación de ámbitos de opinión-consulta,** a través de la cual se conforman espacios de intercambio entre diferentes actores para iniciar un diálogo e intercambiar perspectivas sobre determinados temas (Irarrázaval, 2005). Se encuadran en esta categoría tanto la conformación de comités o consejos con participación



10. En Argentina, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) pone a disposición del público en general información que permite el seguimiento trimestral del presupuesto nacional dirigido a la niñez y la adolescencia en un formato que resulta accesible, como parte de la iniciativa Presupuesto Abierto (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/ninez>). Asimismo, el Ministerio de Economía de la Nación (MECON) viene trabajando desde hace casi veinte años junto a UNICEF con el objetivo de cuantificar y analizar la inversión social dirigida a la niñez. Como producto de esta alianza, el MECON produce estadísticas fiscales que permiten el seguimiento anual de la inversión social dirigida a la niñez del Gobierno Nacional, las provincias y el Sector Público Consolidado (Nación más provincias). <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/estudioeconomicos>



ciudadana como así también la consulta específica sobre determinados temas, a través de la organización puntual de “mesas de diálogo” o similares.

**En la modalidad de colaboración-involucramiento se procura la intervención activa de la ciudadanía en la ejecución de acciones.** Así, se distribuyen tareas de forma que la responsabilidad no recaiga solo en el aparato estatal, sino también en los ciudadanos y las organizaciones que los representan (Irarrázaval, 2005). En el ámbito de las políticas de niñez y adolescencia, este tipo de situaciones podría darse, por ejemplo, en aquellos casos en que el municipio articula con organizaciones sociales con presencia en el territorio para la búsqueda activa de las y los adolescentes que han abandonado la escuela, y para acompañarlos posteriormente, una vez que hayan retomado su escolaridad. Otro mecanismo de involucramiento ciudadano es el monitoreo social, a través del cual la ciudadanía participa en el seguimiento de la implementación de las intervenciones públicas.

**Cabe mencionar finalmente que, a través de los mecanismos de decisión-empoderamiento, la ciudadanía participa en la toma de decisiones sobre temáticas diversas** (Irarrázaval, 2005). El presupuesto participativo joven, a través del cual las y los adolescentes intervienen en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, es un ejemplo de esta modalidad. Esta herramienta ofrece una amplia cantidad de variantes en cuanto a su magnitud, las características de aquello que queda sujeto a la decisión de los ciudadanos y la dinámica misma del proceso.

En cualquier caso, para que los mecanismos dispuestos desde el Estado para canalizar la participación sean efectivos se requiere que reconozcan la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente a un mismo asunto, así como también que haya un compromiso para asegurar que todas las opiniones y propuestas serán escuchadas. En este sentido, el reto fundamental de la participación está asociado a que los funcionarios públicos (políticos y técnicos) sean capaces de aceptar las consecuencias de dichos procesos. (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2021).

## Participación adolescente

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados en los asuntos que les afecten. El artículo 121 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece este derecho humano básico de todos los niños.

**La participación es un derecho fundamental y una herramienta que puede ser ejercida por ellos y ellas sin distinción de edad, de sus capacidades y del lugar donde viven. Ninguno debe ser excluido.** Permitir que los niños se involucren en las decisiones que les afectan es un reconocimiento inherente a la dignidad humana. También es un medio para hacer realidad otros derechos, incluida la protección y garantizar que la política local responda a las necesidades y prioridades de los niños, siendo ellos principales agentes de cambio en sus comunidades.

La participación de los niños, niñas y adolescentes es parte integral de la iniciativa MUNA, y **se espera que las acciones municipales los involucren como solucionadores de problemas y agentes de cambio para que pueden contribuir a soluciones innovadoras.** Será fundamental la articulación con movimientos y organizaciones juveniles para la generación de alianzas que permitan conocer y fortalecer las causas que les preocupan. MUNA incluye una guía práctica específica para orientar las acciones de participación adolescente desde los municipios.

decidir



## Sistemas de información<sup>11</sup>

La información constituye un recurso estratégico que contribuye tanto a planificar como a monitorear las acciones implementadas, a los efectos de chequear su grado de progreso y si están generando los resultados esperados. Siguiendo a Repetto y Fernández (2012), **definiremos a los sistemas de información como un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática y comunicaciones, y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar la información respectiva en un mismo sistema de referencia**, con el objetivo de apoyar las decisiones de aquellos actores involucrados en la planificación y el monitoreo de las políticas públicas.

Uno de los principales desafíos de todo proceso de coordinación (tanto entre organizaciones como dentro de una organización) consiste en lograr que el intercambio de información entre los actores involucrados resulte factible, tanto técnica como políticamente. Desde lo técnico, debido a que la conformación de nuevos sistemas usualmente coexiste con bases de datos individuales de diferente naturaleza y características. También, porque como se deriva de la definición presentada anteriormente, la conformación de un sistema de información implica la existencia de recursos humanos con capacidades adecuadas (técnicas y organizacionales), procesos permanentes de capacitación para quienes relevan la información y operan el sistema, y la definición de procedimientos de apoyo para garantizar que la información recogida reúna estándares de calidad (Azevedo, Bouillon e Irarrázaval, 2011).

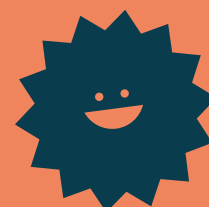
Desde lo político, se debe considerar que la circulación de información (aun cuando se realice en el marco de una estrategia acordada y orientada a la coordinación) puede generar resistencias al implicar cambios en la cultura organizacional. Por ese motivo, se deben prever incentivos que promuevan los intercambios, así como también dar mensajes claros sobre las ventajas de construir este tipo de sistemas. De igual modo, resulta fundamental el liderazgo político para promover la creación, el desarrollo y también el uso de los datos generados. Si las más altas esferas políticas no muestran interés e involucramiento en estos temas, será prácticamente imposible su aplicación sostenida en el tiempo (Repetto y Fernández, 2012).

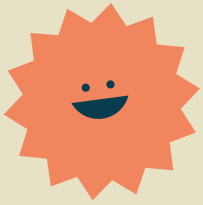
## Práctica del monitoreo y la evaluación

El monitoreo resulta una función relevante para la gestión de cualquier política o programa, pero más aún en el caso de estrategias que requieren la intervención de diferentes actores, ya que permite hacer un



11. Tanto este tema como el siguiente (monitoreo y evaluación) serán abordados con mayor profundidad en el módulo 4.





seguimiento de los aportes que cada uno realiza para el logro de los propósitos comunes, a la vez que ayuda a valorar los objetivos alcanzados gracias al accionar conjunto.

Se puede definir al **monitoreo** como un **conjunto de actividades de seguimiento que son realizadas por quienes gestionan una iniciativa pública con la finalidad de averiguar cuáles actividades de la intervención están teniendo resultados positivos (o no) en términos de mejorar los productos y servicios ofrecidos, y sus resultados** (Mokate, 2003).

Pero, además, el monitoreo permite conocer qué es lo que funciona mejor y qué no lo está haciendo bien, y posibilita introducir ajustes al programa mientras está funcionando. Desde esta perspectiva, el aporte del monitoreo es proveer información para retroalimentar la planificación, ajustando la definición de los objetivos, las actividades y las metas. En síntesis, podemos afirmar que el monitoreo aporta elementos fundamentales para la toma de decisiones de corto, como de mediano y largo plazo.

Para realizar el monitoreo se debe contar previamente con una planificación que defina metas, es decir, la dimensión y/o características de lo que se quiere lograr (no solo en términos de actividades realizadas sino también de resultados esperados) y un plazo para alcanzarlas. **El monitoreo se concentra en el análisis dinámico de la relación entre lo planificado y lo que efectivamente se va realizando.** Para ello, pueden considerarse diferentes aspectos: las actividades, sus destinatarios, los recursos involucrados, el tiempo insumido, su contribución al logro de los objetivos perseguidos (resultados esperados).

Por su parte, el concepto de **evaluación** hace referencia a un **proceso reflexivo como parte del cual se formulan preguntas precisas sobre uno o varios aspectos del diseño, la implementación o los resultados e impactos de un programa, y se emiten juicios de valor sobre estos a partir de una indagación sistemática.**

Mientras que el monitoreo se lleva a cabo en forma continua durante la implementación, la evaluación se aplica en momentos puntuales (ex ante, durante y/o ex post). Además, el monitoreo tiene una intencionalidad fundamentalmente descriptiva. En cambio, la evaluación permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de los programas, así como también los efectos no buscados. En consecuencia, se afirma que su intencionalidad es explicativa. Finalmente, por lo general, el monitoreo está a cargo del equipo que lleva adelante un programa. La evaluación, por su parte, puede ser realizada en forma interna, pero también externa o mixta (Davies, 1999).



# 4

## ¿Cómo realizar el autodiagnóstico municipal?

### Características generales del proceso de autodiagnóstico


Se planteó al comienzo que los municipios participantes de MUNA deberán elaborar un Plan de acción orientado a dar respuesta a aquellas problemáticas principales que afectan a niñas, niños y adolescentes a nivel local. **La formulación de una planificación adecuada requiere, entre otras cosas, un análisis detallado de la situación social y de derechos de la niñez y la adolescencia en el municipio como elementos indispensable de MUNA.**

En primer lugar, es importante aclarar que el **autodiagnóstico** que será realizado por aquellos referentes que integren el equipo municipal. Asimismo, el autodiagnóstico supone la reflexión sobre tres cuestiones diferentes pero complementarias:

- Los indicadores demográficos, sociales, económicos educativos y sanitarios. Es decir, cubre los principales grupos de derechos que estipula la CDN y que ponen de manifiesto **la situación de la niñez y la adolescencia** en el municipio, incluyendo su evolución a lo largo del tiempo, así como también la situación diferencial en distintas zonas o barrios u otras brechas de desigualdad asociadas a características como el género, el nivel de ingreso del hogar, la pertenencia a un grupo originario o la condición de discapacidad.
- **Las intervenciones públicas** orientadas a dar una respuesta frente a esas problemáticas y a generar condiciones de equidad para el ejercicio de derechos sociales. Esto incluye políticas, planes, programas, proyectos y servicios bajo la responsabilidad del gobierno municipal, pero también aquellos que se implementan en el territorio local desde los gobiernos provincial y nacional o que requieren la articulación entre niveles de gobierno. También, deberán ser consideradas las iniciativas desarrolladas por actores no gubernamentales (organizaciones sociales, sector privado, acade-

mía, medios de comunicación, agencias de cooperación internacional), ya que en muchos casos podrán detectarse puntos de encuentro que permitirán generar sinergias entre las diferentes acciones.

- **Los mecanismos político-institucionales, los recursos y las capacidades** disponibles a nivel municipal para mejorar la gestión de las intervenciones públicas y poder dar, a través de ellas, una mejor respuesta a las problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia a través de la planificación, la coordinación, la apertura de canales de participación, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones públicas.



La **Guía para la elaboración del autodiagnóstico sobre la situación de la niñez y la adolescencia a nivel municipal** contiene lineamientos acerca de cómo realizar este proceso e incluye un conjunto de preguntas orientadoras en relación con diferentes temáticas que serán abordadas en MUNA.

Las preguntas orientadoras que se ofrecen para realizar este primer autodiagnóstico fueron elaboradas para que los miembros de la Unidad Ejecutora MUNA comiencen a reflexionar en torno a los aspectos vinculados a esos tres grandes núcleos temáticos. Es importante aclarar que se trata de interrogantes orientados a generar debate al interior del elenco del gobierno municipal y, en consecuencia, no tienen por propósito poner en evidencia falencias o ausencias, sino más bien **contribuir a una clara identificación de oportunidades de mejora en aquellos temas que resulten prioritarios**. Igualmente, se espera que la elección de aquellos problemas que sean considerados prioritarios tenga **no solo fundamento en la evidencia disponible sino también respaldo político**, es decir, que exista voluntad por parte de las más altas autoridades del municipio para avanzar en su resolución.

A través del ejercicio de autodiagnóstico inicial el municipio identifica las temáticas con mayor urgencia a atender en relación con la niñez y la adolescencia, a la vez que identifica aquellas problemáticas sobre las cuales puede trabajar. Será esta, también, la base de referencia respecto de la cual se realizará, posteriormente, el monitoreo y la evaluación para determinar los resultados del Plan de acción. El autodiagnóstico permite identificar, asimismo, necesidades específicas de desarrollo de capacidades y/o de reasignación de recursos en el ámbito local, para ofrecer una mejor respuesta a las necesidades de niñas, niños y adolescentes a través de las intervenciones públicas (UNICEF, 2018).

## Desafíos en el proceso de autodiagnóstico y estrategias

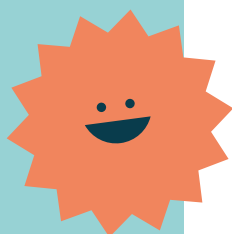
### Autodiagnóstico integral

Como se planteó anteriormente, **se busca que la propuesta contenida en los Planes de acción sea integral, participativa y con enfoque de derechos**. Para lograr lo primero, se requiere la coordinación con actores diversos, de forma que, al momento de realizar el autodiagnóstico, queden expresadas diferentes perspectivas sobre las problemáticas y las intervenciones referidas a la niñez y la adolescencia.

El módulo 1 hemos planteó que la coordinación en cada una de las etapas críticas de las políticas públicas puede tener diferentes intensidades. En lo que respecta al diagnóstico, la coordinación puede ser de baja intensidad, si es que el problema priorizado para abordar resulta de una suma de las perspectivas sectoriales. En cambio, estamos ante una coordinación de alta intensidad cuando se comparte información para ejemplificar diferentes visiones y se articula, sobre la base de ella, una visión compartida (Cunill Grau, Repetto y Bronzo, 2015). Este último escenario es el que resulta deseable de promover en el caso del autodiagnóstico aquí tratado.

Lograr esto **requiere una amplia convocatoria al momento de conformar la Unidad Ejecutora MUNA**. No solo se aspira a que participen aquellas áreas que están directamente a cargo de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes (desarrollo social, educación, salud) sino también otras que tradicionalmente no contemplan a la niñez y la adolescencia como su población destinataria exclusiva, aunque puedan desarrollar acciones específicas dirigidas a ellas. Nos referimos, por ejemplo, a las áreas a cargo de políticas de medio ambiente, infraestructura, género o discapacidad, entre otras. El hecho de que el autodiagnóstico se realice con participación de referentes de un amplio conjunto de reparticiones dentro del gobierno municipal permite una perspectiva más amplia y rica de los temas analizados, a la vez que contribuye a la sostenibilidad de la iniciativa. Hace posible, asimismo, que la perspectiva de derechos comience a ser considerada por un más amplio abanico de actores, al momento de gestionar las políticas públicas (UNICEF, 2019).

Algunas experiencias previas orientadas a elaborar diagnósticos integrales en gobiernos locales nos alertan acerca de un último aspecto a ser considerado. La intervención de quienes son responsables por programas y servicios resulta válida y esperable. No obstante, se requiere contar también con **presencia de los funcionarios técnico-políticos que estarán posteriormente a cargo de la toma de decisiones**, de forma que aquellas conclusiones a las que se arribe (por ejemplo, en este caso, la identificación de las problemáticas cuyo abordaje resulta prioritario) cuente con suficiente respaldo político (UNICEF, 2021d).



## Autodiagnóstico participativo

**La participación es un elemento central de los gobiernos de proximidad.** Para lograrla, se requiere la generación y el sostenimiento de mecanismos que garanticen que los diferentes intereses y sectores de la comunidad estén representados. La importancia de la participación no solo radica en la posibilidad de profundizar la democracia y dotar de mayor legitimidad a las políticas sociales, sino también en que puede mejorar las intervenciones públicas al permitir un diseño e implementación más acorde a las realidades locales, a la vez que promueve su apropiación por parte de otros actores del territorio. Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias resulta clave, tanto para su éxito en materia de resultados como para la legitimidad del proceso (Cecchini y Holz, 2021).

**Desde MUNA se promueve la generación de alianzas inclusivas, iniciadas desde el diagnóstico mismo, que involucren tanto a organizaciones sociales como al sector privado, la academia y los medios de comunicación.** Se entiende, en este sentido, que el intercambio de ideas y buenas prácticas entre diferentes tipos de actores interesados en las problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia puede generar oportunidades de aprendizaje y fortalecimiento de capacidades y a la vez permitir idear iniciativas a ser desarrolladas en forma conjunta (UNICEF, 2018).

Ahora bien, **también la participación significativa de las niñas, niños y adolescentes en la definición del autodiagnóstico y formulación del plan de acción constituye un elemento central.** En este sentido, se promueve esto como forma de aportar elementos para que la agenda pública a nivel local refleje sus necesidades e intereses. Sin embargo, aún son muchos los desafíos en esta materia, ya que es deseable que las instancias de participación sean regulares (no únicamente actividades puntuales) y que, por ejemplo, no solo se canalicen a través del sistema educativo, de forma que puedan ayudar a relevar las opiniones de quienes no asisten a la escuela (UNICEF, 2019).

## Autodiagnóstico basado en evidencia

**Es deseable que el autodiagnóstico ofrezca un panorama claro respecto de la situación inicial, elaborado con datos y estadísticas confiables, sólidos, públicos, oficiales y actualizados,** ya que sobre esa base se formulará, posteriormente, el Plan de acción en el cual se priorizarán algunas intervenciones respecto de otras, a la vez que se definirán líneas de base y metas concretas. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región aún es un desafío disponer de evidencia estadística territorial pertinente y confiable que permita caracterizar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de niñas, niños y adolescentes, así como también contar con series de datos comparables a lo largo del tiempo (UNICEF, 2019).

Argentina no está exenta de estas dificultades: experiencias previas orientadas a elaborar diagnósticos integrales en gobiernos locales pusieron de manifiesto la falta de evidencia concreta que permita justificar la identificación y la priorización de problemas. Al respecto, se indica que **los actores locales suelen conocer cuáles son las problemáticas más relevantes en sus territorios, aunque no siempre cuentan con datos concretos que permiten dar sustento a sus argumentaciones.** Esto se debe tanto al incipiente desarrollo y aplicación de instrumentos de relevamiento, sistematización y monitoreo de información, como así también a la generación de datos con un

nivel de agregación mayor (por ejemplo, información disponible a nivel provincial, pero no municipal, o únicamente para grandes aglomerados urbanos) (UNICEF, 2021d).

**Para realizar el autodiagnóstico se podrá recurrir a toda aquella información oficial, disponible a nivel municipal, proveniente de diferentes fuentes:** registros administrativos, datos de censos o encuestas, estudios previos, información acerca del monitoreo de programas y proyectos implementados. Sin embargo, es deseable avanzar en una estrategia de mediano plazo, ya que la realización del autodiagnóstico visibilizará los vacíos de información existentes, para poder incorporar en el Plan de acción propuestas orientadas al regular relevamiento y/o monitoreo continuo de cierta información, y su uso en la producción de reportes, ya sea como una responsabilidad a cargo del municipio o bien en alianza con actores que puedan realizarlo. En otras palabras, **es deseable que el Plan de acción contemple, entre otras, acciones conducentes a que el municipio cuente con evidencia que le permita, en lo sucesivo, mejorar sus propios autodiagnósticos.**

## Tipos de fuentes de información

Existen diferentes fuentes de información que pueden ser consultadas para realizar el ejercicio de autodiagnóstico. A continuación, se presentan algunas de ellas, de acuerdo con su tipo.

### Registros administrativos

Se originan en la necesidad de relevar determinados datos que son necesarios para llevar a cabo procesos de rutina como parte de los servicios que la administración pública ofrece a la población. Por lo general, aportan información actualizada y bastante completa, la que resulta fácilmente accesible, especialmente cuando existen sistemas administrativos digitalizados.

Los Ejemplos de registros administrativos que pueden ser consultados para elaborar el diagnóstico son datos disponibles en las oficinas del Registro de las Personas, en las instituciones del sistema de salud (centros de atención primaria y hospitales), en las instituciones del sistema educativo y de cuidado (centros de desarrollo infantil, jardines, escuelas primarias y secundarias), en los organismos del sistema de protección (servicios locales, regionales, línea 102, entre otros). Cabe notar que únicamente serán considerados fiables, de calidad y generados por entes gubernamentales.

La información proveniente de los registros administrativos es relevada por diferentes organizaciones a nivel local, pero usualmente dichos datos son sistematizados y consolidados a nivel más agregado, por organismos provinciales y/o nacionales. Por ejemplo, a partir de la información sobre nacimientos y defunciones relevada a nivel local, se elaboran las **Estadísticas Vitales** del Ministerio de Salud de la Nación, mientras que sobre la base de la información referida a matrícula, secciones y cargos, se confeccionan los **Relevamientos Anuales** del Ministerio de Educación.



## Censos

Son herramientas estadísticas que se utilizan para recopilar datos sobre cada miembro de una población dada. Como su realización demanda un gran esfuerzo, así como también tiempo y fondos, es usual que solo recojan información sobre una cantidad limitada de temas. Por esos motivos, también se realizan cada cinco, diez o quince años, por lo que, en algunos casos, puede suceder que la información censal disponible haya quedado desactualizada.

El **censo nacional es el de Población, Hogares y Viviendas (INDEC)**, cuyo último relevamiento se realizó en 2010. Para años posteriores se cuenta únicamente con proyecciones por grupos de edad. Puede suceder que algunos municipios cuenten con relevamientos propios, en relación con determinadas áreas o barrios donde las intervenciones públicas se despliegan en mayor medida (por ejemplo, en base a la información relevada casa por casa por parte de los agentes sanitarios u otros operadores en terreno).

## Encuestas

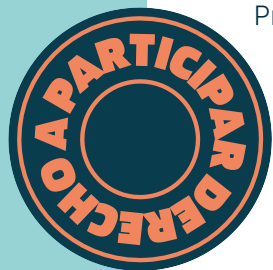
Recopilan información acerca de un subconjunto (muestra) de la población. Pueden ser generales, con módulos específicos sobre diferentes temas, o específicas. Por lo general, permiten acceder a información más actualizada que los censos, ya que su relevamiento suele ser más frecuente. Sin embargo, si se trata de una encuesta nacional o provincial puede suceder que no arroje resultados específicos para algunos municipios. En estos casos, se suele recurrir a aquellos datos que más se acerquen a la realidad local (por ejemplo, referidos a la región donde el municipio está ubicado).

Una de las más conocidas es la **Encuesta Permanente de Hogares**, relevada regularmente por el INDEC, que se aplica en los grandes aglomerados urbanos del país. Asimismo, hay otras cuyos datos resultan relevantes para caracterizar la situación de la niñez y la adolescencia, aunque no siempre su información está desagregada a nivel provincial y/o municipal. Por ejemplo, la **Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (2019/2020)**, la **Encuesta sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes (2020/21)**, la **Encuesta Nacional de Nutrición - ENNyS (2019)** o la **Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes - EANNA (2016/17)**.

## Estudios

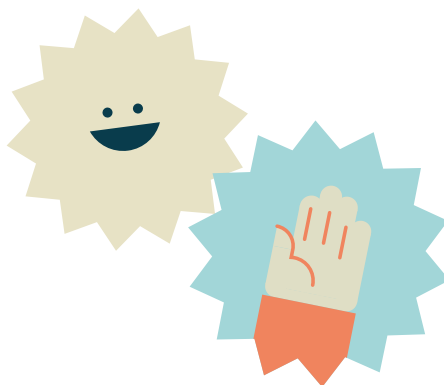
En ocasiones, organizaciones locales (centros de estudios, universidades y ONG, por ejemplo) realizan relevamientos o estudios específicos relacionados con las condiciones de vida en los municipios o en determinadas regiones. Usualmente esos estudios retoman temáticas consideradas prioritarias, por lo que su identificación y consulta puede brindar, también, datos relevantes que contribuyan a completar el diagnóstico de la niñez y la adolescencia a nivel local.

## Información producida como parte del monitoreo



Provee información acerca del seguimiento continuo que se hace de las intervenciones públicas (planes, programas, proyectos, servicios). Algunos datos básicos que suelen registrarse son los referidos a la cantidad de personas que reciben un determinado bien o servicio (alcance o cobertura), la cantidad de las acciones desarrolladas o bienes entregados, y el monto de los recursos presupuestarios invertidos. En ocasiones, como parte del monitoreo, se llevan a cabo encuestas rápidas que permiten conocer la opinión de los destinatarios sobre aquellas actividades en las que participaron o productos que recibieron. De esta forma, se puede obtener información adicional relacionada a la “calidad” de la intervención (su frecuencia, oportunidad, pertinencia, entre otros).

La información disponible por esta vía puede resultar de utilidad para analizar la situación de un grupo específico de la población y extraer conclusiones acerca de las eventuales limitaciones que puede estar teniendo la respuesta estatal (por ejemplo, en términos de insuficiente cobertura, llegada tardía, baja adecuación a las necesidades y/o preferencias de los destinatarios). No obstante, tal información es útil en el contexto específico del programa, proyecto o servicio al que se aplica el monitoreo.





# Referencias

- Acuña, C. y F. Repetto (2009).** “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez (coord.). *Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa-EGAP-CERALE.
- Acuña, C. y M. Tommasi (2000).** “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America”, en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996).** “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobiernos*. Colección Antologías de política pública. México: Porrúa.
- Azevedo, V., C. Bouillon e I. Irarrázaval (2011).** *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cecchini, S. y R. Holz (2021).** “Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad”, en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cunill Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015).** “Coordinación intersectorial prointegralidad de las instituciones de protección social”, en Cecchini, S. y otros (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N.º 136. Santiago de Chile: CEPAL.
- Davies, I. (1999).** “Evaluation and Performance Management in Government”, *Evaluation* 5(2): 150-159. Londres: SAGE Publications.
- Irarrázaval, I. (2005).** *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: BID.
- Martínez Nogueira, R. (2007).** “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en Cortázar, J.C. (ed). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de programas sociales*. Washington DC: INDES.
- MECON-UNICEF (2021).** “**Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina. 2001-2019**”. Buenos Aires: UNICEF.
- Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social (2020).** “Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente no Intencional – ENIA”. Documento de presentación.
- Mokate, K. (2003).** *Convirtiendo el “monstruo” en aliado. La evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington DC: BID- INDES.

**Repetto, F. (2004).** “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. Serie de documentos de trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington DC: BID.

**Repetto, F. (2009).** “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social”, en M. Chiara y M. M. Di Virgilio (coord.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Repetto, F. y J. Fernández (2012).** *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

**Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2021).** “Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Stein, Tommasi y otros (coord.). (2006).** *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo – David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University. Washington DC: Editorial Planeta.

**Tamayo Saéz, M. (1997).** “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

**UNICEF (2018).** *Manual de UNICEF para las Comunidades y Ciudades Amigas de la Infancia*. Nueva York: UNICEF.

**UNICEF (2019).** *Ciudades Amigas de la Infancia en América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF.

**UNICEF (2021a).** “Programa de cooperación de UNICEF en Argentina 2021-2025”. Documento utilizado en la reunión de presentación del nuevo Programa País, organizada el 18 de agosto de 2021.

**UNICEF (2021b).** **Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina (SITAN) – Resumen ejecutivo**. Buenos Aires: UNICEF.

**UNICEF (2021c).** **Encuesta de percepción y actitudes de la población. El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes**. Cuarta ronda (abril/mayo 2021). Informe de resultados. Buenos Aires: UNICEF.

**UNICEF (2021d).** *Estrategia municipal de primera infancia. Guía metodológica para conformar Mesas Locales*. Documento elaborado en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”. Buenos Aires: UNICEF.

**UNICEF (2021e).** **Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes**. Buenos Aires: UNICEF.

**UNICEF-MECON (2020).** *La inversión social en infancia, niñez y adolescencia: 2001-2018*. Buenos Aires: UNICEF.

**UNICEF-MECON (2021).** **Gasto en niñez y adolescencia en el presupuesto nacional - Cuarto trimestre 2020**. Buenos Aires: UNICEF.

## Información disponible en línea

**Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010)**, INDEC.

**Encuesta Permanente de Hogares**, relevada regularmente por el INDEC.

**Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes – EANNA** (2016/17), Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo.

**Encuesta Nacional de Nutrición - ENNyS** (2019), Secretaría de Gobierno de Salud.

**Encuesta de percepción y actitudes de la población sobre el impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes** (2020/21), UNICEF.

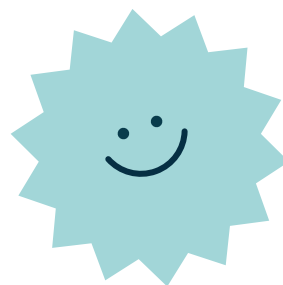
**Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes** (2019/2020), realizada por UNICEF junto al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la SENAF-Ministerio de Desarrollo Social.

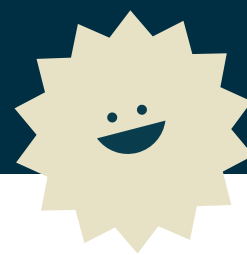
**Estadísticas Vitales** del Ministerio de Salud de la Nación (diferentes publicaciones y boletines).

**Bases de datos** del Ministerio de Educación: incluye Padrón Oficial de Establecimientos Educativos, relevamiento anual (2011-2019), Evaluación Nacional Aprender (2016-2019) y Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica (2020).

Estudios realizados por el **Ministerio de Economía** y acceso a las bases de datos en Excel.

**Presupuesto Abierto**, micrositio donde se publican las actualizaciones de los informes trimestrales del presupuesto nacional de niñez y datasets asociados.





## Legislación relevante sobre niñez y adolescencia<sup>12</sup>

### Convenciones y su ratificación por la legislación argentina

#### Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Ley 23.849, por la cual la Argentina ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño (1990).

Observación General N°7 del Comité de los Derechos del Niño, referida a la realización de los derechos del niño en la primera infancia (2006).

#### Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).

Ley 25.280, por la cual la Argentina aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2000).

#### Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

Ley 26.378, por la cual la Argentina ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).

Ley 27.044 que le da rango constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014).

#### Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

#### Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para” (1995).



12. Se accede a cada norma al hacer click sobre el texto subrayado.

## **Legislación general**

[Constitución de la Nación Argentina](#)

[Nuevo Código Civil](#)

## **Sistema de Protección Integral**

[Ley 26.061](#) de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005)

(En el módulo 1 se puede consultar el listado completo de legislación provincial referida a la implementación del Sistema de Protección Integral).

## **Alimentación y nutrición**

[Ley 25.724](#) de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (2002).

[Ley 26.396](#) que declara de interés nacional la prevención y el control de los trastornos alimentarios (obesidad, bulimia, anorexia nerviosa) (2008).

[Ley 26.873](#) sobre Promoción y Concientización de la Lactancia Materna (2013).

[Ley 27.642](#) sobre Promoción de la Alimentación Saludable (2021).

[Resolución 732/16 del Ministerio de Salud](#), de creación del Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad (2016).

[Resolución 693/19 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social](#), que establece las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) (2019).

[Resolución 8/20 del Ministerio de Desarrollo Social](#), para la creación del Plan Nacional Argentina contra el Hambre (2020).

## **Discapacidad**

[Ley 22.431](#) de creación del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (1981).

[Ley 24.901](#) de creación del Sistema de Prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad (1997).

## **Educación y cuidado**

[Ley 26.150](#) de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006).

[Ley 26.206](#) de Educación Nacional (2006).

[Ley 26.233](#) de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (2007).

[Ley 27.045](#), que declara obligatoria la educación inicial para niñas y niños de 4 años (2014).

[Resolución del Consejo Federal de Educación 84/09](#), Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria (2009).

[Resolución del Consejo Federal de Educación 93/09](#), Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria (2009).

[Resolución del Consejo Federal de Educación 103/10](#), Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria (2010).

[Resolución del Consejo Federal de Educación 174/12](#), Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza, el aprendizaje y las trayectorias escolares en el nivel inicial y primario (2012).

## **Identidad**

[Ley 24.540](#) de Régimen de identificación de los recién nacidos (1995).

[Ley 26.743](#) que establece el derecho a la identidad de género (2012).

## **Primera infancia**

[Decreto 574/16](#) de creación del Plan Nacional de Primera Infancia (2016).

[Decreto 750/19](#) de creación de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (2019).

## **Protección social**

[Decreto 1.602/09](#) de creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009).

[Decreto 446/11](#) de creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (2011).



## **Salud**

[Ley 25.673](#) de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002).

[Ley 25.929](#) de Parto y Nacimiento Respetado (2004).

[Ley 26.279](#) de Pesquisa neonatal (2007).

[Ley 27.610](#) de Acceso a la interrupción voluntaria de embarazo (2020).

Resolución 2198/21 del Ministerio de Salud, que crea la Estrategia Nacional de Entornos Saludables.

## **Trabajo infantil**

[Ley 26.390](#) de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (2008).

## **Violencia y trata**

[Ley 24.417](#) de Protección contra la violencia familia (1994).

[Ley 26.364](#) de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008).

[Ley 26.485](#) de Protección Integral a las Mujeres (2009).

[Ley 27.234](#) Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género (2015).

[Ley 27.455](#) que modifica el Código Penal (2018). Los casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes son de instancia pública. Obligación de denunciar.

**MUNA**  
Municipio unido por la niñez  
y la adolescencia

unicef   

---

para cada infancia