

Ciclo de Formación en Gestión y Finanzas Públicas

Plan de acción para mejorar
las condiciones de vida de
niñas, niños y adolescentes
a nivel local



MÓDULO

3

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 3 “Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes a nivel local”.

Primera edición, febrero 2022.

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

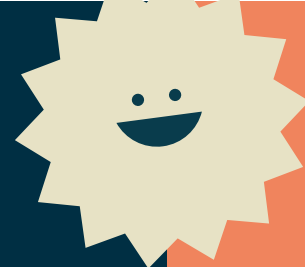


Tabla de contenido

Introducción.....	4
1 ¿Qué es planificar?	5
▪ Planificación estratégica y operativa	5
▪ La implementación	7
▪ Vinculación entre planificación y monitoreo	8
2 ¿Qué elementos forman parte de la planificación?	9
▪ Objetivos generales y específicos.....	9
▪ Líneas de acción y actividades	11
▪ Cronograma y etapas en la implementación	13
▪ Distribución de responsabilidades	14
▪ Recursos.....	16
3 ¿Qué tipo de acciones se pueden incluir en el Plan de acción MUNA?	18
▪ Orientaciones para elaborar el Plan de acción.....	18
▪ Estrategias generales	21
Referencias	32

Introducción



Para abordar las principales problemáticas que afectan el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes, los municipios participantes de la iniciativa “Municipio unido por la niñez y la adolescencia” (MUNA) deberán definir un Plan de acción.

Dado que la formulación de una planificación adecuada requiere partir de un análisis pormenorizado y con base en evidencia de la situación inicial, en el módulo 2 se abordaron distintos elementos para realizar un diagnóstico sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia: problemáticas a nivel nacional; intervenciones gubernamentales que responden a ellas¹; mecanismos, recursos y capacidades para que las políticas sean integrales y participativas. A su vez, fueron propuestos lineamientos para la realización del autodiagnóstico municipal, las dinámicas de trabajo y las fuentes de información a usar.

A lo largo de este módulo se ofrecen recursos, herramientas y orientaciones para la **elaboración del Plan de acción municipal**, considerando como punto de partida los problemas que fueron priorizados en el autodiagnóstico. Para ello, se tratan los siguientes temas:

- Definición de “**planificación**”, distinción entre **tipos de planificación** y su **relevancia** en las distintas etapas del ciclo de las políticas.
- **Elementos centrales** que forman parte del proceso de planificación (**objetivos, líneas de acción y actividades, etapas, responsabilidades, recursos**), cuyo producto principal será el Plan de acción.
- Propuesta de **orientaciones para elaborar un Plan de acción** que logre ser **integral, participativo, con enfoque de derechos y basado en la evidencia**.
- Tipos de **estrategias y líneas de acción** que podrán ser considerados en la planificación local como parte de la iniciativa MUNA.

1. En el módulo 2 se presentaron distintas alternativas que pueden materializar en la práctica el concepto de “intervenciones gubernamentales”: planes, políticas, programas y servicios. A lo largo de este módulo, cuando amerite, no se utilizarán todas estas alternativas como conjunto de posibilidades, sino indistintamente alguna de ellas. Sin embargo, en esos casos, se mantiene vigente la posibilidad de que pueda ser algunas de las cuatro, aun cuando una u otra no haya sido mencionada.

1

¿Qué es planificar?

La planificación supone un proceso de reflexión y toma de decisiones que involucra diferentes etapas. Partiendo de un diagnóstico sobre la situación inicial y los problemas a abordar (a los que hemos referido en el módulo 2), la planificación avanza en la definición de objetivos y el análisis de aquellas soluciones que podrían implementarse para determinar su viabilidad. A su vez, en ese proceso se toman diferentes decisiones (actividades a realizar, previsión y asignación de recursos, asignación de responsabilidades) para alcanzar los resultados deseados, teniendo en cuenta la situación de la que se parte (línea de base) y los factores que pueden influir en su logro.

Se entiende a la planificación **como un proceso que pretende guiar la toma de decisiones informada con respecto a una situación que se percibe como problemática, a través de la definición de objetivos, la propuesta y la selección de un curso de acción.** Dada la complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales que enfrentan niñas, niños y adolescentes, la relevancia de la planificación se relaciona con la posibilidad que ofrece de abordarlos de modo integral. El ejercicio de la planificación permite (PNUD, 2009):

- Identificar **acciones prioritarias** para el logro de los **objetivos**.
- Acordar acerca de los **detalles de las actividades** que se deben realizar, la forma de ejecutarlas y el momento apropiado para hacerlo.
- Asignar **responsabilidades y recursos** en forma clara, y acordar **plazos** que incluyan el logro de metas intermedias.
- Prever **situaciones adversas, reducir riesgos y preparar al equipo** de gestión para afrontar dificultades en caso de crisis o cambios.

Planificación estratégica y operativa

Es posible diferenciar **dos tipos de planificación: la estratégica y la operativa.** Si bien en la práctica pueden aparecer superpuestas, esta distinción analítica nos permitirá identificar características propias de cada una, que serán de utilidad para formular el Plan de acción. Las diferencias se centran en el horizonte temporal considerado, el nivel institucional desde el cual se planifica y los temas sobre los que se toman decisiones.



La **planificación estratégica** establece la **orientación general de las políticas**, se realiza para el **mediano y largo plazo**, y es definida por los **niveles jerárquicos de los organismos de gobierno**. La planificación es el marco para los planes, programas y proyectos en sus áreas de competencia. Como parte de este tipo de planificación, se establecen la visión y misión institucionales, junto a aquellos objetivos que se espera tengan continuidad a lo largo del tiempo, incluso ante el cambio de administraciones gubernamentales.

En la definición de la planificación estratégica se introduce y pondera el **análisis de diferentes factores de orden político-institucional, cultural, económico, social y tecnológico** que afectan la implementación de las acciones previstas. De esta forma, se pretende reconocer y anticipar las potenciales desviaciones que podrían producirse, para poder ajustar el diseño original (Sánchez Albavera, 2003).

Por otra parte, bajo el marco general de la planificación estratégica se desarrolla la **planificación operativa o programática**. Si bien se basa en los conceptos generales dentro de la planificación estratégica, la planificación operativa los retoma como pasos concretos y objetivos evaluables en el corto plazo (Arriagada, 2002), cuya operacionalización permitirá medir y posibilitar el logro de los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo.

La planificación operativa se diseña para un **horizonte temporal más cercano, con objetivos concretos y actividades específicas orientadas al logro de metas**. Allí, se establecen responsabilidades para cada uno de los actores involucrados, las tareas que deben realizar y los plazos para su cumplimiento, así como también los recursos de los que se dispone. Las **áreas más cercanas a la implementación** de los programas y las políticas cobran protagonismo en este tipo de planificación (Armijo, 2011).

El diseño adecuado de la planificación operativa debe considerar un conjunto de elementos y mostrar concordancia con los lineamientos estratégicos establecidos (Sánchez Albavera, 2003):

- Explicitar los supuestos que orientan la elaboración de la planificación operativa y de su contexto.
- Objetivos del área o las áreas involucradas.
- Análisis e incorporación de fortalezas y debilidades de la organización u organizaciones involucradas para afrontar las oportunidades y amenazas del entorno.
- Conocimiento de los recursos disponibles, para poder considerar si es factible cumplir con los objetivos en el tiempo establecido o si se requieren ajustes.
- Metas e indicadores que se utilizarán para monitorear y evaluar el logro de los objetivos, así como también una eventual reasignación de recursos (en caso de que sea necesario).

En algunos casos, los municipios ya disponen de una planificación estratégica que puede contener, entre otras, acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Cuando sea así, se espera que el Plan de acción que el municipio elaborará en el marco de MUNA retome esa planificación estratégica para complementarla y/o ampliarla. También, que el municipio avance en la definición operativa de las iniciativas previstas, contemplando específicamente cómo se desarrollarán las acciones y definiendo responsables, tiempos y recursos asignados, entre otros.

La implementación

Previo al análisis de cada uno de los elementos presentes en toda planificación efectiva, se advierte que **siempre existirá distancia entre lo planificado y aquello que sucede durante la implementación de las políticas y los programas**. Como afirman distintos autores —y también como indica la experiencia—, la implementación opera en la permanente tensión entre la ejecución de las políticas según fueron diseñadas o el cambio de algunos de sus componentes a partir de la propia dinámica de gestión cotidiana (Lindblom, 1991; Martínez Nogueira, 2004; Repetto, 2021). La implementación de las políticas en la realidad presenta desajustes respecto de lo planificado inicialmente, pero puede resultar una oportunidad para introducir cambios beneficiosos. La implementación es un proceso no lineal, sinuoso, de idas y vueltas, de avances, retrocesos y aprendizajes continuos.

Esto se explica, en mayor medida, por la **interacción de múltiples actores involucrados en cada escenario de implementación**, definidos a partir de la cuestión social que se está problematizando y sobre la que se pretende intervenir (Chiara y Di Virgilio, 2009). En este sentido, toda política pública incorpora las diversas decisiones y acciones de los actores participantes (gubernamentales y no gubernamentales), que en sus diversas interacciones preparan y condicionan la decisión central, le dan forma y la llevan a la práctica, haciéndola y rehaciéndola. Entre ellos, se encuentran también los mismos gestores o implementadores de las políticas, con sus propias posiciones, intereses y recursos. “La política es entonces un proceso, un curso de acción, que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea” (Aguilar Villanueva, 1992).

Por último, también hay que reconocer que la implementación **no es solo un proceso técnico-operativo, sino también político**. Si por “política” se entiende un ámbito donde se combinan lucha de intereses, presiones, negociaciones, concesiones y acuerdos, la etapa de la implementación también es política. Los funcionarios nacionales, los provinciales y las autoridades locales tienen intereses políticos, y también tienen intereses e ideología política los propios funcionarios responsables de la implementación, y por supuesto, los actores no gubernamentales involucrados (incluyendo los destinatarios de las intervenciones) (Repetto, 2021).

Cuando se planifica una acción es preciso considerar que junto a la necesidad de inscribirla en ese marco integrado y coherente que constituye un Plan de acción —que ordena, articula y dota de sentido—, también será necesario contemplar que atravesará modificaciones y ajustes a la hora de su implementación a partir de la participación e interacción de los actores involucrados.

Vinculación entre planificación y monitoreo

Otra cuestión, a profundizar en el módulo 4, es la importancia de **la planificación como instancia donde se sientan las bases de la fase de monitoreo de los progresos en la implementación y sobre los resultados esperados**. Como se mencionó en el módulo 2, para realizar el monitoreo de todo programa es preciso definir previamente las 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. Dado que el monitoreo se centra en el análisis dinámico y verifica los progresos entre lo planificado y lo que efectivamente se está realizando, pueden considerarse para ese análisis diferentes aspectos: las actividades, sus destinatarios, los recursos involucrados, el tiempo insumido y su contribución al logro de los resultados esperados.

La definición de metas e indicadores que permitan un adecuado monitoreo es clave para la gestión de cualquier política o programa. El monitoreo da cuenta sobre qué es lo que funciona de acuerdo con lo esperado y qué no está funcionando bien, y permite introducir ajustes. En este sentido, aporta elementos fundamentales para la toma de decisiones, tanto de corto como de mediano y largo plazo. **En suma, la previsión de indicadores y metas permitirá que el monitoreo recoja y provea información que retroalimente la planificación.**



2

¿Qué elementos forman parte de la planificación?

Anteriormente, cada equipo municipal trabajó con la herramienta de autodiagnóstico en la identificación y priorización de los problemas sociales que afectan a cada comunidad y que se pretenden abordar por medio de las iniciativas que contendrá el Plan de acción. Para avanzar en esa línea, es preciso comenzar por caracterizar cada uno de los elementos que integran toda planificación. Luego, será posible definir las formas que estos asumirán en cada Plan de acción municipal.

Objetivos generales y específicos

Una vez definida la problemática a afrontar y la población que se atenderá para revertir esa situación (destinatarios), es necesario precisar los objetivos. Los **objetivos** expresan aquello que se espera lograr a través de la implementación del Plan. Por tanto, su definición se guía por la pregunta para qué se realizará ese plan y su respuesta deberá **guardar coherencia con la problemática que se intenta afrontar atendiendo a los destinatarios de la intervención.**

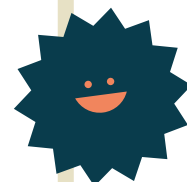
Es posible diferenciar entre **dos tipos de objetivos: el objetivo general y los objetivos específicos.** El **objetivo general** responde al propósito central del Plan y debe exponer aquello que se espera haber logrado luego de su implementación. Debe tener una relación clara y explícita con aquello que se haya definido como problema principal en el diagnóstico inicial.

Asimismo, es necesario plantear **objetivos específicos.** Si el objetivo general responde al *para qué* de la intervención pública, los objetivos específicos responden al *cómo*. Son más concretos e inmediatos y pueden definirse como el medio necesario para lograr el objetivo general. Usualmente, para un objetivo general se formula un número acotado de objetivos específicos y para cada uno de estos, se asociará una meta o un determinado logro al que se aspira. Todos los objetivos específicos deben estar contenidos en el objetivo general. Cabe notar que el problema no es la falta de solución. Por ejemplo, el problema no es que no haya escuelas o que el currículo no sea pertinente o interesante, sino que los niños y las niñas abandonan la escuela.

Por ejemplo, si el problema principal fue definido como “el abandono de la escuela y la falta de terminalidad de los estudios secundarios por parte de las y los adolescentes”, el objetivo general podría expresarse como “lograr que las y los adolescentes se revinculen con la escuela y terminen sus estudios secundarios”, para que guarde correspondencia con la situación que se quiere revertir y aquello que esperamos lograr a través de la implementación del Plan.

Ya establecido el objetivo general, es posible definir los objetivos específicos a partir de la reflexión acerca de cómo cumpliremos nuestro objetivo general. Una opción para hacerlo es identificar cuáles son las principales causas del problema considerado y definir diferentes formas posibles de lograr lo que se propone el Plan (objetivo general).

En esta línea, es posible pensar que entre las causas de interrupción de la escolaridad obligatoria se encuentran, por ejemplo, “la desvinculación con la escuela durante 2020/2021 por la suspensión de las clases presenciales”, “la necesidad de insertarse tempranamente en el mercado laboral” o “las rigideces del formato escolar que operan como barreras para gran cantidad de estudiantes”. Identificar estas posibles causas será de gran utilidad para formular los objetivos específicos, que podrían enunciarse como: “Promover la búsqueda activa de las y los adolescentes que dejaron de asistir a la escuela durante 2020/2021”, “Conocer los motivos por los cuales las y los adolescentes se alejaron de la escuela” y “Promover la revinculación con los espacios escolares a través de la generación de una oferta de actividades pedagógicas, lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes, y puedan funcionar como puente para la reescolarización”, en relación con las causas identificadas, respectivamente.



ESQUEMA 1

Vinculación entre causas y objetivos específicos


CAUSAS DEL PROBLEMA	POSIBLES OBJETIVOS ESPECÍFICOS ASOCIADOS
Desvinculación con la escuela durante 2020/2021 por la suspensión de las clases presenciales.	Promover la búsqueda activa de las y los adolescentes que dejaron de asistir a la escuela durante 2020/2021.
Necesidad de insertarse tempranamente en el mercado laboral.	Conocer los motivos por los cuales las y los adolescentes se alejaron de la escuela.
Rigideces del formato escolar que operan como barreras para gran cantidad de estudiantes.	Promover la revinculación con los espacios escolares a través de la generación de una oferta de actividades pedagógicas, lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes, y puedan funcionar como puente para la reescolarización.

A mayor complejidad del problema principal, mayor número de causas que lo originan; y en consecuencia, habrá una multiplicidad de formas de abordarlo. En estos casos, es probable que sea necesario seleccionar qué aspectos serán considerados por el Plan de acción y cuáles no, en función de su viabilidad, costo-efectividad o el interés de avanzar en una determinada dirección.

Líneas de acción y actividades

Una vez planteados los objetivos específicos será posible definir las **líneas de acción del Plan**, es decir, las estrategias de intervención que permitirán luego organizar las actividades relacionadas con un mismo fin. **Para cada uno de los objetivos específicos se definen cuáles serán las líneas de acción que permitirán su logro.** Considerando las causas más profundas o indirectas del problema identificado en el diagnóstico, será posible idear modos de intervención que modifiquen positivamente la situación inicial.

Como se mencionó, si bien se han identificado múltiples causas del problema considerado, es posible deliberadamente no incluirlas a todas para la definición de los objetivos específicos y líneas de acción en el Plan, ya sea porque escapan a nuestro ámbito de actuación o porque hemos decidido priorizar otras, a partir de las posibilidades que tenemos de llevarlas a cabo o de la valoración impacto que tendrán para solucionar la problemática. A su vez, cada objetivo específico puede requerir más de una línea de acción para su concreción.



En el ejemplo, respecto del logro de los objetivos específicos, podríamos proponer tres líneas de acción que guardan correspondencia con estos. En relación con el primer objetivo, una de ellas podría ser “implementación de acuerdos con las instituciones educativas, clubes, centros de salud, organizaciones comunitarias, centros de estudiantes y otros actores relevantes para la identificación de las y los adolescentes que se desvincularon de la escuela durante 2020/2021”. Para el segundo objetivo, podría considerarse “realizar entrevistas para conocer la trayectoria educativa previa de las y los adolescentes, y los motivos por los cuales se desvincularon de la escuela”. Para el tercer objetivo, por su parte, se podría proponer una línea de acción como la siguiente: “diseño de estrategias pedagógicas orientadas a la generación de actividades lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes que se desvincularon en 2020/2021 y que promuevan su revinculación”.



ESQUEMA 2

Vinculación entre objetivos específicos y líneas de acción

OBJETIVO ESPECÍFICO	POSIBLE LÍNEA DE ACCIÓN PARA LOGRAR EL OBJETIVO ESPECÍFICO
Promover la búsqueda activa de las y los adolescentes que dejaron de asistir a la escuela durante 2020/2021.	Implementación de acuerdos con las instituciones educativas, clubes, centros de salud, organizaciones comunitarias, centros de estudiantes y otros actores relevantes para la identificación de las y los adolescentes que se desvincularon de la escuela durante 2020/2021.
Conocer los motivos por los cuales las y los adolescentes se alejaron de la escuela.	Realización de entrevistas para conocer la trayectoria educativa previa de las y los adolescentes y los motivos por los cuales se desvincularon de la escuela.
Promover la revinculación con los espacios escolares a través de la generación de una oferta de actividades pedagógicas, lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes, y puedan funcionar como puente para la reescolarización.	Diseño de estrategias pedagógicas orientadas a la generación de actividades lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes que se desvincularon en 2020/2021 y que promuevan su revinculación.

Las líneas de acción enmarcan y ordenan las **actividades concretas** que será necesario desarrollar para lograr los objetivos específicos propuestos. Su definición ordenada dará como resultado un **plan de trabajo**. Por tanto, es muy relevante que la formulación de las líneas de acción se realice en términos verificables, lo cual posibilitará el seguimiento de la implementación del programa o proyecto (que se abordará en el módulo 4). Todas las actividades que se enumeren deberán estar contenidas dentro del Plan de acción que se lleve adelante a nivel municipal.

En el caso de MUNA, ese plan de trabajo se plasma en el Plan de acción solicitado a los equipos municipales.

Por ejemplo, para implementar estrategias pedagógicas orientadas a la generación de actividades lúdicas, artísticas y deportivas que ayuden a la revinculación escolar de adolescentes se debe diseñar la propuesta en conjunto con actores del sistema educativo (supervisores, directores y docentes de las escuelas) o bien validarla con ellos, prever cuántos docentes serán requeridos para llevarlas a cabo y de qué manera convocarlos, capacitarlos (si fuera necesario), conseguir equipamiento, materiales o insumos (por ejemplo, pinceles, pintura, lápices, lienzos, telas, entre otros, si vamos a ofrecer talleres de arte; pelotas, camisetas, colchonetas y demás elementos para actividades deportivas). En caso de que se opte por contratar a algún especialista, se deberá seleccionar, contratar y supervisar su tarea. En todos los casos, se requerirá también prever y acondicionar espacios físicos, confeccionar grillas de horarios, difundir la propuesta entre la población objetivo, convocar a los y las participantes, entre otras posibles actividades.

Cronograma y etapas en la implementación

El cronograma es una herramienta para visualizar de manera clara y precisa la temporalidad de un plan de trabajo. Las distintas actividades que integran cada línea de acción constituyen el insumo para su elaboración. **La construcción del cronograma supone ordenar en el tiempo y presentar gráficamente las actividades principales que componen un Plan de acción.**

Si bien se define al momento de la formulación de una intervención pública, es de suma utilidad durante su ejecución, en tanto puede ser revisado de manera periódica para corroborar que las actividades se estén realizando en los tiempos previstos. A su vez, si esto no estuviera sucediendo, permite realizar los ajustes necesarios para cumplir con los plazos finales.

Para el armado del cronograma es necesario que las actividades se presenten de modo desagregado, detallado y completo, de forma de incluir a todas aquellas que resulten fundamentales para el logro de los objetivos. A pesar de esto, es preciso atender a que su nivel de desagregación no perjudique la posibilidad de visualizarlo correctamente.

A continuación, se enumeran los **pasos** para la elaboración del cronograma:

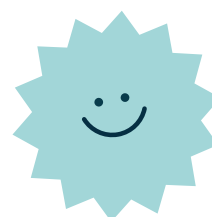
1. Definir una o varias actividades para cada una de las líneas de acción.
2. Ordenar las actividades de modo que respondan a una secuencia temporal.
3. Asignar un responsable para la ejecución de cada una de estas.
4. Establecer el tiempo de duración para cada actividad, considerando la disponibilidad y el acuerdo de su responsable.
5. Verificar que la duración del conjunto de actividades previstas no exceda el tiempo total establecido para el Plan de acción.

En el caso de MUNA, el tiempo previsto para la implementación de las iniciativas son tres años.

Anualmente, se deberá presentar un reporte de progreso (monitoreo de avances).

El Plan de acción deberá considerar una planificación a tres años, que contemple las actividades a realizar año por año, y que permita dar cuenta de lo realizado.

Es importante que se planifiquen con cuidado las actividades a realizar durante ese período, para cumplir con las expectativas y dar cuenta de los logros alcanzados.



Distribución de responsabilidades


En los módulos anteriores se expuso la relevancia de identificar el “mapa de actores” que, de diversos modos, están vinculados al problema a atender y que se encuentran diseñando e implementando diferentes iniciativas para hacerle frente, o que podrían hacer un aporte si se trabajará de modo coordinado.

En cada municipio es posible identificar distintos organismos de gobierno (o sectores al interior de ellos) y actores no gubernamentales (organizaciones sociales, sector privado, medios de comunicación, academia, etc.) que intervienen en la misma temática a trabajar en el Plan de acción, que tienen presencia territorial en la misma zona geográfica o que trabajan con la misma población. Además, dado que los municipios se encuentran bajo la órbita del gobierno de cada provincia, y estas, a su vez, dependen del gobierno nacional, seguramente para cada problema identificado estarán presentes actores de estos tres niveles de gobierno.

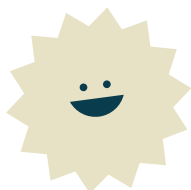


Por ejemplo, para el caso que se está analizando, integrarán el mapa de actores el área o sector gubernamental municipal que se ocupe de temas educativos; la secretaría, ministerio o consejo de educación provincial y el Ministerio de Educación de la Nación.

Para componer el mapa de actores prioritarios es preciso tomar en cuenta los distintos planes, programas, proyectos y servicios que integran las políticas vinculadas con el Plan de acción municipal diseñado o en proceso de elaboración.



En el ejemplo, habría que identificar si ya existe alguna iniciativa nacional o provincial vinculada a la revinculación y terminalidad educativa del nivel secundario; o a la implementación de estrategias pedagógicas innovadoras más inclusivas; alguna política que conlleve el desarrollo de iniciativas de búsqueda activa de adolescentes que abandonaron la escuela; algún programa que contemple los modos de alojar en las escuelas a las personas gestantes que cursan un embarazo, madres y/o a los alumnos padres, alguna iniciativa orientada a la entrega de recursos tecnológicos para la disminución de las brechas entre los y las adolescentes de distintos sectores, entre otros. También, se debería tener en cuenta si las escuelas consideradas forman parte de los servicios educativos provinciales (como sucede en la mayoría de los casos en las distintas provincias argentinas) o si son de dependencia municipal o nacional.



Dada la complejidad y multidimensionalidad de los problemas considerados, distintos sectores dentro del gobierno municipal e incluso de diferentes sectores de los otros niveles de gobierno estarán reflejados en el mapa de actores.

En el ejemplo, evitando ser exhaustivos, además de los actores del sector Educación pueden estar presentes actores gubernamentales de Desarrollo Social, Cultura, Deporte, Salud, Economía, entre otros. Concretamente, podrán estar participando el Ministerio de Desarrollo Social de la nación o de la provincia, con alguna prestación para los hogares que suponga el cumplimiento de alguna condicionalidad vinculada a la terminalidad de los estudios de las y los adolescentes; o las áreas de Salud que trabajan con adolescentes en situaciones de vulnerabilidad; o la secretaría o área de Deportes de la provincia o del municipio que junto con las escuelas se encuentren implementando alguna iniciativa destinada a adolescentes para que regresen al secundario; áreas de Cultura con iniciativas para adolescentes; o las áreas de Niñez y Adolescencia en provincias o municipios que participen en el diseño de estrategias conjuntas y alternativas.

Los ejemplos podrían ser tantos como realidades municipales, por eso es preciso y relevante no hacer un mapa de actores exhaustivo, sino identificar a los actores con mayor prioridad e incidencia en la problemática.

Fuera del ámbito de gobierno hay otros actores que podrían sumarse al mapa. Esas organizaciones pueden ser de distinto tipo (fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones barriales, centros culturales, clubes, parroquias, empresas, organizaciones comunitarias, organismos de cooperación internacional, entre otros) y contar con recursos variados, tener diferentes objetivos, trayectorias o experiencia.


Por ejemplo, en el municipio podría operar alguna fundación dedicada a programas de re-vinculación de adolescentes a la escuela; o alguna organización comunitaria o club de barrio con llegada directa a este grupo o a las familias y que pudiera colaborar en la búsqueda activa de quienes dejaron de asistir a la escuela; o también alguna empresa que tuviera previsto dotar a los y las adolescentes de recursos tecnológicos que posibilitaran la realización de actividades, en el marco de su política de Responsabilidad Social Empresarial; un centro cultural con propuestas destinadas para la adolescencia; algún centro de estudios local o institución académica con presencia en el municipio que desarrolle investigaciones rigurosas sobre la temática y sus causas, o alguna organización en funcionamiento que fomente la participación de niñas, niños y adolescentes.

La identificación y caracterización de otros actores permitirá reconocer a aquellos con los que se podrá desarrollar un eventual trabajo conjunto; advertir si existe algún actor relevante que no hubiera sido considerado en un principio; definir si hay acciones que se hubieran pensado inicialmente como parte del Plan de acción que ya estuvieran siendo realizadas por otros y en función de esto evaluar cómo se podría articular con ellos para sumar esfuerzos, complementarse o distribuir tareas.

Considerando el primer mapeo de actores prioritarios, será posible identificar a aquellos que puedan contribuir con las actividades plasmadas en el Plan de acción. Para cada uno es necesario revisar brevemente qué acciones implementa, con qué recursos cuenta y analizar cómo podría aportar, eventualmente, al Plan.

Los recursos podrían ser tanto aquellos que son tangibles (como por ejemplo el aporte de fondos, insumos materiales, equipamiento, espacios físicos), así como también otros intangibles (como información o conocimiento experto sobre el tema, acceso a tomadores de decisión, capacidad de liderazgo, habilidad para negociar o para comunicar, prestigio, entre otros). En función de esos recursos, cada actor podría participar de modo coordinado en el Plan, realizando distintas actividades.

Asimismo, es indispensable considerar a la población que experimenta la problemática y a los destinatarios de las iniciativas, en tanto sus experiencias, percepciones y opiniones son más que relevantes para el diseño y el ajuste de la planificación elaborada.



En el ejemplo, la población de adolescentes que interrumpió su escolaridad durante 2020/2021 es la destinataria de las actividades de revinculación escolar. Conocer sus experiencias escolares, sus percepciones y opiniones respecto de los motivos que llevaron a alejarse de la escuela, las actividades que realizan, entre otros aspectos, son fundamentales para refinar el diagnóstico y ajustar los planes de acción. Estas pueden ser expresadas por organizaciones que los representen (como por ejemplo un centro de estudiantes), organizaciones de la sociedad civil en las que participen o bien ser indagadas a partir de estudios específicos realizados con estas poblaciones.

Una vez hecho el mapeo de actores para la elaboración del Plan de acción se contará con más información para determinar las actividades donde el gobierno municipal tiene mayor posibilidad de incidencia en la mitigación de la problemática que enfrentan niñas, niños y adolescentes. Al mismo tiempo, el mapeo de actores servirá para identificar alianzas y articulaciones con actores del gobierno nacional y provinciales, así como organizaciones que ya están trabajando la problemática en la zona. Cabe agregar que la coordinación de esfuerzos y recursos con múltiples actores no está exenta de conflictos, en tanto que los intereses en juego pueden diferir o contraponerse.

Recursos

La implementación de toda intervención pública conlleva una multiplicidad de recursos, tanto materiales como humanos. En ambos casos, resulta fundamental que estos se encuentren contemplados y sean previstos como parte del Plan de acción a desarrollar.

El presupuesto hace referencia al detalle de costos financieros asociados al Plan de acción programado que refleja el financiamiento necesario para poder ejecutarlo. Para su elaboración hay que tener en cuenta todas las actividades a realizar y los recursos requeridos para llevarlas adelante. A partir del cronograma de actividades previstas es conveniente cuantificar los recursos necesarios para cada una de ellas.

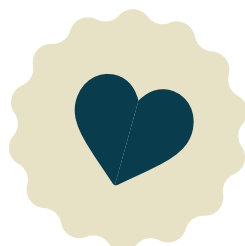
Como se anticipó, para la realización de cada actividad programada se requieren, por lo general, recursos de ambos tipos (materiales y humanos) y será necesario identificarlos. Los recursos materiales refieren a todos los medios tangibles vinculados con el desarrollo del Plan, como, por ejemplo, equipamiento, infraestructura, transporte, comestibles, materiales de construcción, materiales de comunicación u otros. Por su parte, los recursos humanos agrupan a todo el personal requerido para llevar adelante una actividad. Para esto hay que identificar la cantidad de personal para realizar las tareas necesarias y definir el tipo de formación conveniente para llevarlas a cabo.

Los ejercicios de planificación y costeo del Plan de acción permiten dimensionar y cuantificar la magnitud de los recursos requeridos para financiar sus acciones y posibilitan su materialización en el proceso presupuestario municipal. El análisis deberá contemplar todas las fuentes de financiamiento, incluyendo las que provengan del propio presupuesto municipal en sus diferentes orígenes y otras fuentes adicionales (tales como las provenientes de otros niveles de gobierno por afuera del presupuesto local, como de otras instituciones y actores no gubernamentales).

Al mismo tiempo, el ejercicio de planificación explicita la relación entre los esfuerzos presupuestarios y los resultados esperados, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades para el monitoreo y la evaluación en el nivel local, y consolidan una gestión orientada a resultados.

El ciclo de capacitación en Gestión Pública que se realiza como parte de MUNA representa un apoyo en ese sentido, en tanto aporta a la formación en temas de gestión (entre ellos, la elaboración de un Plan de acción integral, presupuestación orientada a resultados, etc.).

A su vez, MUNA ofrecerá la posibilidad de formar recursos humanos en los municipios para realizar ejercicios de costeo asociados a la planificación de las políticas de derechos de niñez y adolescencia.





3

¿Qué tipo de acciones se pueden incluir en el Plan de acción MUNA?

Orientaciones para elaborar el Plan de acción

Como parte de las actividades de MUNA, se solicita a las unidades ejecutoras municipales la elaboración de un autodiagnóstico. Este retoma aspectos centrales referidos a la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel local, las respuestas de políticas públicas ofrecidas y los mecanismos institucionales disponibles (por ejemplo, para la coordinación con diferentes actores y/o la participación). Posteriormente, a partir de los hallazgos del autodiagnóstico **deberá elaborarse el Plan de acción a implementar a lo largo de tres años, y respecto del cual se darán a conocer anualmente sus avances y logros.**

Para mayor claridad sobre la distribución de funciones entre diferentes actores durante el proceso de planificación, se sugiere revisar el Recurso 1. “Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA”.

Tal planificación supone la definición no solo de objetivos, líneas de acción y actividades sino también de plazos para su realización, la distribución de responsabilidades entre aquellos actores que pueden estar involucrados y la asignación de los recursos necesarios (presupuestarios, humanos, acceso a información, entre otros). La elaboración del Plan de acción requiere, asimismo, la definición de indicadores y sus correspondientes metas, de forma que se pueda ir monitoreando el avance en la ejecución (indicadores y metas de procesos) así como también evaluar, al final del ciclo, el logro de aquellos resultados esperados (indicadores y metas de resultados). Este último tema será abordado en el módulo 4 de esta capacitación.

La formulación, implementación y monitoreo de los planes de acción es un proceso progresivo, dirigido a fortalecer las acciones de los gobiernos municipales para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel local a través de la formación de capacidades y el sostenimiento de compromisos a largo plazo.

Puede suceder que no sea posible abordar la resolución de todas aquellas problemáticas que impiden el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes en la comunidad. Por ese motivo se recomienda **seleccionar aquellas temáticas que resulten prioritarias, y sean factibles de llevar a cabo, así como también determinar objetivos que puedan ser abordados dentro de un ciclo MUNA (tres años)**. Una vez cumplido este ciclo, el municipio podrá renovar su compromiso y plantear nuevos objetivos y metas.

Asimismo, **se busca que el contenido de los planes de acción sea integral, participativo y con enfoque de derechos**. En sintonía con los ejes de trabajo de MUNA, al igual que en el autodiagnóstico, la planificación debe responder a determinadas orientaciones, las cuales se presentan a continuación.

Planificación integral

Se requiere que en la planificación estén involucrados actores que representen diferentes áreas a cargo de las intervenciones para la atención de la niñez y la adolescencia. Pueden tratarse tanto de entidades del gobierno municipal, referentes o delegaciones de organismos de los gobiernos provinciales o nacional presentes en la comunidad. Hay que considerar las diferentes aproximaciones **para abordar las problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia, y en lo posible formular una propuesta que las integre, tomando como foco las necesidades de la población a atender**.

No solo se requiere en estos procesos la intervención de los técnicos que están a cargo de programas y servicios, sino también de los funcionarios técnico-políticos con incidencia en la toma de decisiones (UNICEF, 2021a). Ya que las acciones definidas como parte del Plan de acción deberán ser consideradas posteriormente en la planificación de cada área involucrada, con sus implicaciones en términos de prioridades y asignación de recursos.

Planificación participativa

La participación es un elemento central no solo de la iniciativa MUNA sino también de la gestión de gobiernos. En lo que respecta a la planificación, esto **implica considerar y tomar en cuenta las opiniones, y las vivencias de los actores no gubernamentales y de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones respecto de aquello que se hará para dar respuesta a las problemáticas que los y las afectan**.

La participación puede recabarse en diversos formatos institucionales. Por ejemplo, puede ser una participación indirecta en momentos específicos (requerir opinión a través de una encuesta sobre la preferencia de un curso de acción u otro) o bien regular (conformar un órgano de niñez y adolescencia integrado por determinados actores no gubernamentales y con presencia de niños, niñas y adolescentes). Se puede tratar de una participación orientada a asesorar, con carácter no vinculante (es decir, expresar

También en esta temática, como parte de las actividades de MUNA, se prevé la oferta de capacitaciones y el acceso a recursos que permitan a cada municipio idear sus propias estrategias orientadas a promover la participación de las y los adolescentes.


preferencias) o, por el contrario, para tomar decisiones (por ejemplo, acerca de la asignación de un monto predefinido de recursos públicos). En el diseño de las políticas públicas, la participación y las escuchas de las necesidades y soluciones de la población atendida ante cierta problemática pueden abonar a alcanzar mejores resultados de la intervención. **Los municipios podrán definir el alcance y la modalidad de la participación, que quedará plasmada en su Plan de acción.**

En el caso de los actores no gubernamentales, y principalmente en el de niñas, niños y adolescentes y sus familias, un desafío relevante consiste en dotarlos de aquellos recursos (entre ellos, por ejemplo, el acceso a la información) y acompañarlos en el desarrollo de capacidades (como puede ser la de analizar dicha información) de forma que pueden efectivamente incidir en el curso de las políticas.

Planificación basada en evidencia

El ejercicio de planificación supone la definición de metas. Estas expresan aquello que se pretende lograr, tanto en lo que se refiere al grado de avance en la implementación (metas de procesos) como así también a los resultados esperados (metas de resultados)². La vinculación entre la planificación y la evidencia (es decir, los datos disponibles acerca de una determinada temática) se da, al menos, por dos vías.

Por un lado, hay una vinculación en tanto se requiere conocer información de base para definir las metas.



Por ejemplo, para estimar la cantidad de educadoras de un centro de primera infancia que podrían ser capacitadas a lo largo de un año, será conveniente conocer cuántos educadores hay en cada centro, qué tipo de formación poseen, así como también definir qué capacidad tenemos para ofrecer esas capacitaciones, dados los recursos disponibles: cantidad de capacitadores, recursos para movilidad (si las capacitaciones son presenciales), disponibilidad de herramientas para la enseñanza a distancia (si las capacitaciones son virtuales), entre otros.

En otras palabras, **la planificación requiere basarse en evidencia (confiable, pública, oficial, transparente y accesible) para que las metas definidas sean factibles, pero, a la vez, posibles de lograr en el plazo determinado.** Idealmente, tendrán que considerarse los hallazgos principales del autodiagnóstico para definir líneas de base y metas a alcanzar en el Plan de acción.

Como **parte del Plan de acción se pueden incorporar igualmente aquellas acciones orientadas al relevamiento, la sistematización y el análisis de la información para hacer seguimiento respecto del cumplimiento de las metas. Así como también para evaluar al término de la implementación del Plan de acción si se lograron los resultados esperados.** Tales decisiones se refieren, por ejemplo, a los siguientes temas:

2. Estos temas serán retomados y ampliados en el módulo 4.

- La creación de instrumentos para relevar regularmente la información (cuestionarios para realizar encuestas, modelos de reporte que deben ser completados por quienes ofrecen una capacitación, por ejemplo).
- La creación de las bases de datos donde deberá cargarse dicha información (desde una planilla Excel a un sistema más sofisticado).
- La definición de responsabilidades entre aquellos que intervienen en este proceso.
- La definición acerca de la frecuencia con la que se producirán informes y la audiencia a la que estarán dirigidos (máximas autoridades de los organismos involucrados en el Plan de acción, equipos técnicos, actores no gubernamentales, familias y comunidad, UNICEF, entre otros posibles).
- Finalmente, habrá que definir la periodicidad y desagregación de los datos.

La generación de evidencia requerirá del trabajo coordinado entre diferentes sectores del gobierno municipal, a la vez que puede involucrar a referentes o delegaciones de otros niveles de gobierno (provincial y/o nacional). Asimismo, la unidad ejecutora MUNA podrá evaluar la conveniencia de generar alianzas con centros de estudio o universidades que puedan contribuir a la definición o aplicación de metodologías orientadas a recabar estos datos. En caso de avanzar en estas definiciones, todas deberán estar contenidas como parte del Plan de acción.

Estrategias generales

En el apartado anterior se plantearon las orientaciones globales que las unidades ejecutoras municipales deben tener en cuenta al momento de desarrollar sus planes de acción. Ahora bien, ¿con qué estrategias generales se avanzará en estos, a efectos de enmarcar las prioridades derivadas del autodiagnóstico? Como parte de MUNA se han definido algunas de esas estrategias generales, las que se presentan y ejemplifican a continuación.

Coordinación y alianzas al interior del gobierno

La coordinación entre diferentes actores es una estrategia orientada a lograr avanzar en la integralidad en las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, y es un elemento central dentro de los planes de acción de MUNA. Esto implica el trabajo articulado en diferentes planos:

- Entre diferentes áreas del gobierno municipal (por ejemplo, Desarrollo Social, Educación, Salud, entre otras).
- Entre el gobierno local y los referentes u organismos de los gobiernos provincial y nacional, especialmente en aquellos casos en que tienen presencia en el territorio.

Es conveniente que los planes de acción contengan acciones orientadas a promover la coordinación. Dichas acciones comprenden un conjunto amplio de posibilidades e incluyen:

- La conformación de **comités o consejos** con representación de las diferentes áreas involucradas dentro del gobierno municipal (y, eventualmente, con representantes de otros niveles de gobierno).
- La elaboración de **planificaciones intersectoriales**.
- La definición de **protocolos y rutas para la intervención coordinada** ante situaciones concretas.
- La generación de **sistemas de información** que permitan compartir datos.
- La realización de **actividades conjuntas** que requieran el aporte articulado entre diferentes actores.

La estructura propuesta para la implementación de MUNA en cada municipio ya contempla un mecanismo básico orientado a lograr esta coordinación: la unidad ejecutora MUNA, de la que participan diferentes áreas del gobierno local (revisar el Recurso 1. "Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA").

Para temáticas específicas, se podrán conformar mesas o comisiones al interior de dicha unidad ejecutora.

En lo que se refiere a la coordinación, a continuación, se enuncian algunos ejemplos de acciones a incluir dentro del Plan de acción:

- **Continuar el trabajo de las Mesas Locales de Primera Infancia** (en aquellos lugares donde ya se han constituido) **o conformarlas**, con el propósito de realizar en forma conjunta un diagnóstico detallado sobre la situación de las niñas y los niños pequeños, y elaborar una planificación intersectorial que responda a sus principales problemáticas (Ver recuadro 1). De igual forma, se pueden integrar Mesas Locales para hacer frente en forma coordinada a muchas otras temáticas que requieren un abordaje integral y para profundizar el trabajo conjunto, en el caso de aquellas ya existentes.
- **Definir mecanismos de coordinación con las provincias en temáticas donde los servicios dependen de ese nivel de gobierno.** Este sería un curso de acción pertinente, por ejemplo, para la reinserción escolar de adolescentes, así como también para actuar en materia de salud sexual y reproductiva.
- **Definir mecanismos de coordinación con agencias del gobierno nacional.** Por ejemplo, en la búsqueda activa para la detección de niñas y niños que aún no cuentan con Documento Nacional de Identidad, para facilitar el acceso a la protección social (Asignación Universal por Embarazo – Asignación Universal por Hijo), en el caso que sean elegibles.
- **Definir protocolos, circuitos y rutas de articulación interinstitucional para prevenir, detectar, dar respuesta y seguimiento** a situaciones de violencia, abuso y maltrato que vulneren los derechos de la niñez y la adolescencia, o para intervenir en casos de embarazos forzados.



RECUADRO 1

Antecedentes de las Mesas Locales de Primera Infancia

Desde 2019, en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados” UNICEF promovió la instalación de Mesas Locales de Primera Infancia, espacios institucionalizados de intercambio, planificación y monitoreo de las acciones a nivel municipal para este grupo etario, con participación de todos los referentes con responsabilidad y atribuciones en la prestación de servicios, programas o proyectos vinculados a la primera infancia y en el marco de la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (UNICEF-SENAF, 2019). Entre 2020 y 2021, se constituyeron 18 Mesas Locales en cuatro provincias (Entre Ríos, Salta, Mendoza y Córdoba).

En Godoy Cruz (Mendoza) se conformó una Mesa Local con participación de las áreas de Infancia, Educación, Salud, Nutrición, Deportes, Empleo, Hacienda y Jefatura de Gabinete. Su integración intersectorial permitió el abordaje integral de las problemáticas que afectan a la niñez. Como parte de sus actividades, esta mesa realizó un ejercicio de diagnóstico y priorización (a través de una puntuación) de diferentes problemas que afectan a ese grupo de la población.


Con base en ello, se definieron metas para las intervenciones públicas, tomando en consideración tanto el costo asociado a dichas acciones, así como también el impacto diferencial en niñas, niños y sus familias. La articulación con el gobierno provincial y las gestiones con el ámbito nacional permitieron acceder a recursos para contribuir al financiamiento de la planificación realizada. Por último, se conformó un observatorio local para llevar a cabo tareas de sistematización, monitoreo y evaluación asociadas a la Estrategia Local de Primera Infancia³.

Articulación y generación de alianzas con actores no gubernamentales

La coordinación para las políticas de niñez y adolescencia puede involucrar a actores no gubernamentales, tanto aquellos que implementan acciones directas (como pueden ser las organizaciones sociales o el sector privado) así como también los que generan o difunden información (academia y medios de comunicación). **El mapeo de los actores es útil en tanto permite identificar a aquellos con los cuales podría establecerse alianzas y sinergias** (por ejemplo, en función del trabajo en un mismo territorio o en una misma temática).

MUNA propone generar un espacio institucional para reunir y promover la participación de actores no gubernamentales, denominado Consejo Local MUNA (revisar el Recurso 1. “Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA”).

3. En el módulo 2 se pueden consultar otras experiencias de Mesas Locales conformadas como parte de dicho programa.



En materia de coordinación con actores no gubernamentales, algunos ejemplos de posibles acciones para el Plan de acción incluyen los siguientes:

- **Establecer alianzas con actores no gubernamentales para la realización de acciones específicas** que contribuyan a los resultados esperados en el Plan de acción. Puede incluir el trabajo conjunto con organizaciones barriales para la llegada efectiva a las familias en mayor vulnerabilidad. Esto puede ser de utilidad en diferentes estrategias, por ejemplo, en la búsqueda activa de las y los adolescentes que han dejado la escuela o para difundir información acerca de las ventajas de contar con el Certificado Único de Discapacidad (CUD) y el trámite para su obtención.
- **Definir e implementar estrategias para la coordinación del sector privado local** (empresas, fundaciones, asociaciones empresarias, gremios). Esto puede incluir la generación de evidencia (mapeo del sector privado local para conocer sus características, detectar sus impactos reales y potenciales e identificar aquellos con interés para el trabajo en alianza); la organización de acciones de diálogo relacionadas con la agenda de los derechos de la niñez y la adolescencia en la comunidad y sumar al sector privado con presencia en la comunidad como un actor activo del Consejo Local MUNA.

Mecanismos institucionales para canalizar la participación de adolescentes

Las niñas, los niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos que los afecten. Los artículos 12 a 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) reconocen el derecho a la participación⁴ en todos los ámbitos donde desarrollan su vida: la familia, la escuela y la comunidad. A la vez que puede contribuir a que la política local responda a sus necesidades y prioridades.

La participación de niñas, niños y adolescentes es fundamental en la iniciativa MUNA y se espera que las acciones municipales los involucren como agentes de cambio para que puedan aportar soluciones sobre los asuntos que los afectan y también a su comunidad. En este marco, será fundamental la articulación con movimientos y organizaciones juveniles para generar alianzas para conocer y promover las causas que les preocupan.

No obstante, existen desafíos para lograr que los ejercicios de participación adolescente trasciendan la organización de actividades puntuales que, aun cuando contribuyen a la formación de agenda y a la ciudadanía, en muchos casos no producen un impacto efectivo en términos de garantía de derechos de la niñez y la adolescencia. Es también conveniente que tal participación no solo sea canalizada a través de la escuela, sino también que incorpore otros ámbitos a los que concurren niñas, niños y adolescentes.

4. El derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes no solo está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), sino también en la Constitución Argentina y en normativas nacionales como la Ley N.º 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el Código Civil (2015) y en la Ley N.º 26.744 de Ciudadanía Argentina (2012), que permitió a los y las jóvenes de 16 y 17 años votar por primera vez.

Las buenas prácticas en materia de participación de niñas, niños y adolescentes indican que se requiere trabajar previamente en su sensibilización y movilización para generar demandas. La responsabilidad por parte del municipio para minimizar riesgos físicos y/o psicológicos en los procesos participativos de las niñas, niños y adolescentes a partir de una adecuada preparación previa, sin improvisaciones, es uno de los principios para promover la participación establecidos por la CDN.

La población infantil y adolescente debe contar con información clara y sencilla que garantice una participación voluntaria y autónoma en cada instancia que se les proponga. Según UNICEF, cuando sea posible, la participación debe ser liderada por niñas, niños y adolescentes considerando su rol en los temas que los afectan.

También, es posible aprovechar la experiencia y el conocimiento de las organizaciones con presencia en el territorio, así como el aporte de las nuevas tecnologías y los medios virtuales para convocar la participación adolescente a diferentes acciones.

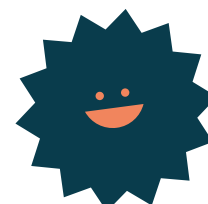
En relación con la participación adolescente, las propuestas a ser incluidas dentro de los planes de acción podrán incluir iniciativas orientadas a la promoción de espacios o mecanismos de escucha activa donde su opinión y puntos de vista sean tomados en cuenta.


El derecho a la participación implica que niñas, niños y adolescentes deben poder incidir en cambios en las políticas públicas con sus decisiones, en un espacio seguro, cómodo e inclusivo para que puedan expresar sus opiniones sintiéndose libres según su edad, capacidad y madurez. Escuchar sus opiniones debe considerar una rendición de cuentas hacia ellos por parte de las autoridades que muestre cómo sus voces fueron tenidas en cuenta.

En la **Guía de participación de adolescentes y jóvenes** de MUNA se encuentran referencias y acciones que permitirán incluir propuestas en el Plan de acción del municipio, como la conformación de un **Consejo de adolescentes** que represente las opiniones, los pensamientos y los puntos de vista de chicas y chicos de la comunidad en los temas que les interesan.

El Consejo Local MUNA prevé la participación de adolescentes y de organizaciones que los representen (revisar el Recurso 1. "Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA").

Se espera que los municipios puedan articular mecanismos de escucha de sus voces a través de **encuestas o relevamientos** que sirvan de insumo para generar políticas y tomar decisiones a partir de la opinión de primera mano de las y los adolescentes. Por su parte, el involucramiento directo en distintos procesos participativos propuestos por UNICEF podría contemplar, por ejemplo:




- 
- Desarrollar iniciativas de **Presupuesto Participativo Joven**, para impulsar la intervención de adolescentes y jóvenes en la definición de prioridades y la asignación de los recursos públicos para su implementación.
 - Promover instancias y espacios de diálogo y participación orientados a **alertar y mitigar los riesgos asociados a la exposición de niñas, niños y adolescentes en internet**, para que puedan ejercer sus derechos online en forma plena y segura.
 - Promover la participación en acciones para mitigar las consecuencias negativas del cambio climático y la contaminación, e impulsar la **movilización en temáticas medioambientales**.

Fortalecimiento de capacidades

Para que las transformaciones perduren en el tiempo se requiere profesionalizar y capacitar a los equipos municipales en diversos ámbitos. Por ejemplo, brindarles información sobre cambios dispuestos en la normativa (la creación del Sistema Integral de Protección, establecido en la Ley N.º 26.061 y en la normativa provincial posterior) que puedan concretarse efectivamente en los territorios.

Las estrategias de fortalecimiento de capacidades pueden ser desplegadas en diferentes niveles y estar dirigidas a distintas audiencias. Con variación de los temas y el abordaje, podrían involucrar tanto a miembros de los equipos técnicos del gobierno municipal, a los efectores, a los actores no gubernamentales, a las familias o a niñas, niños y adolescentes. En relación con las acciones orientadas a la construcción de capacidades, estas pueden tener diferentes formatos, incluyendo talleres de capacitación (presenciales o en forma remota), charlas, visitas a hogares o encuentros dirigidos a intercambiar buenas prácticas.



Las acciones de formación que podrán ser planteadas como parte de los planes de acción incluyen una amplia variedad de temas, entre los que se encuentran, por ejemplo:

- **Formar equipos técnicos municipales** para promover un abordaje integral e interdisciplinario de las diferentes problemáticas que afectan a niñas, niños y adolescentes (ver recuadro 2).
- **Capacitar a los efectores de los servicios sociales.** Por ejemplo, capacitación a las educadoras de los centros de educación y cuidado de la primera infancia y a las docentes de los jardines de infantes, con el propósito de mejorar los procesos de detección y reporte ante eventuales situaciones de violencia y/o maltrato en los hogares; capacitación a personal de los centros de salud sobre estrategias para promover la alimentación saludable en las familias, entre otras posibles.
- **Sensibilizar e incrementar los conocimientos del sector privado**, para que las empresas con presencia en el territorio desarrollen estrategias orientadas a respetar y promover los derechos de la niñez y la adolescencia, tanto en lo que se refiere a su inversión en la comunidad como así también en sus prácticas internas (dirigidas a su propio personal y a su cadena de valor).

- **Acompañar y fortalecer las capacidades de las familias** para promover cambios al interior de los hogares, por ejemplo, respecto de hábitos saludables, buen trato o prácticas de crianza con perspectiva de género.
- **Acompañar y fortalecer capacidades de niñas, niños y adolescentes** con herramientas y recursos que les permitan una participación efectiva en aquellos procesos para los cuales se los convoque, tales como la conformación de un consejo o el Presupuesto Participativo Joven.

RECUADRO 2

Capacitación para abordaje integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad

Desde 2019, UNICEF y la Fundación IPNA implementan acciones orientadas a ampliar la cobertura del Certificado Único de Discapacidad (CUD) para niñas, niños y adolescentes, especialmente quienes viven en zonas de exclusión y vulnerabilidad social. Hasta ahora, esta iniciativa se ha implementado en departamentos de las provincias de Entre Ríos y Jujuy, alcanzado a 39 localidades.

Como parte de esta estrategia, se llevan a cabo diferentes actividades, que incluyen acciones de capacitación, comunicación y sensibilización sobre la importancia de abordar la discapacidad desde la perspectiva del “modelo social”⁵, así como también de promover la gestión del CUD, para acceder a los derechos correspondientes. Asimismo, se promueve que en cada municipio incorporado a la iniciativa se organicen encuentros intersectoriales para fortalecer el abordaje de la discapacidad en forma integral.

En este marco, durante 2020 y 2021 se realizaron 77 talleres de capacitación, con llegada a aproximadamente 1600 participantes (funcionarios municipales, equipos técnicos, profesionales de la salud, miembros de las comunidades educativas, referentes de las organizaciones de la sociedad civil, personas con discapacidad y sus familias). Las acciones impulsadas en los territorios han contribuido, también, a fortalecer la articulación entre actores locales (gobiernos municipales, hospitales, escuelas) y de estos con organismos provinciales (áreas de Salud, Desarrollo Social y/o a cargo de Niñez y Adolescencia) y con agencias del gobierno nacional que tienen delegaciones en el territorio (ANSES), entre otros (Fundación IPNA, 2021).

5. Desde la perspectiva del “modelo social” se considera que la causa de la discapacidad no está en el individuo, sino que se la asocia principalmente con las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta. Como parte de esta mirada, se busca que las niñas y los niños con discapacidad tengan acceso a las mismas oportunidades de desarrollo de quienes no la tiene, promoviendo acciones inclusivas en diferentes ámbitos, como la educación, las actividades deportivas y culturales, de ocio, entre otras.



RECUADRO 3

Acompañamiento a familias para una crianza respetuosa de los derechos de la niñez

Desde el año 2016, UNICEF implementó el Programa “Crianza sin Violencia”. A través de una serie de talleres para padres, madres y/o cuidadores primarios se buscó promover prácticas de crianza basadas en el buen trato y la igualdad de género. Estos talleres representan una oportunidad para reflexionar y compartir entre pares los desafíos y las experiencias que surgen frente a la crianza de las niñas y los niños, y apuntan a modificar roles y prácticas cotidianas. Además de los talleres, la iniciativa incluía la formación de equipos técnicos de niñez y ocasionalmente de género, para que pudieran replicar los talleres adecuándolos a la realidad local. La iniciativa ha sido acompañada, también, por el lanzamiento de campañas en medios de comunicación (radio, vía pública, redes y TV) para sensibilizar a la comunidad en la desnaturalización de la violencia y el maltrato como forma de crianza⁶.

A partir de 2021, Salta, que venía replicando el programa en la ciudad capital, expandió la iniciativa hacia las comunidades indígenas del norte de la provincia. Esta propuesta de trabajo surgió a partir de la necesidad de incluir la perspectiva intercultural, aspecto que había sido señalado como una de las principales barreras para el acceso a servicios y programas destinados a las comunidades indígenas, de acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Mesa Interinstitucional de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (ENPI) (UNICEF-Gobierno de la provincia de Salta, 2021).

Esta experiencia ofrece una metodología de trabajo para el acompañamiento a las familias, que puede ser adaptada a los diferentes contextos socioculturales y replicada a nivel local.

Fortalecer los procesos de asignación de recursos públicos para la niñez y la adolescencia

Como se planteó previamente (ver módulo 1), durante las últimas décadas las responsabilidades y funciones de los municipios se vieron acrecentadas en forma progresiva. El aumento de la cantidad y diversidad de las demandas que recayeron sobre los gobiernos locales complejizó la administración pública local. Sin embargo, los recursos económicos, tecnológicos y humanos disponibles a nivel local para satisfacer dichas demandas son limitados. Es por ello que resulta relevante adoptar metodologías de asignación de recursos que permitan llevar adelante las diferentes iniciativas de manera efectiva, eficiente, equitativa, transparente y sostenible.

Las elecciones que hacen los gobiernos sobre cómo financiar las políticas y los servicios sociales determinan el logro de sus desarrollos. Si las asignaciones presupuestarias son insuficientes, se concentran en los grupos con más recursos o se utilizan de forma inadecuada, niñas, niños y adolescentes —sobre todo los más desfavorecidos— corren el riesgo de perder el acceso a servicios y programas de calidad que les permitan vivir dignamente y prosperar, aprender, estar protegidos

6. <https://www.unicef.org/argentina/crianza-sin-violencia>

contra la violencia y la explotación, vivir en un entorno seguro y limpio, y disfrutar de oportunidades equitativas en la vida (UNICEF, 2017).

Es estratégico que los planes de acción en MUNA incorporen la dimensión fiscal y presupuestaria, para garantizar que la asignación de recursos cumpla con los mencionados principios presupuestarios de efectividad, eficiencia, equidad, sostenibilidad y transparencia. Este último requiere de la instalación de prácticas de transparencia y rendición de cuentas para fortalecer el contrato social con la ciudadanía desde el nivel local de gobierno.

En materia fiscal y presupuestaria, como parte de MUNA, se podrán llevar adelante estrategias referidas a:

- **Identificar los costos y las necesidades de financiamiento para implementar las políticas dirigidas a niñez y adolescencia**, a través de ejercicios de planificación y costeo. Esto permite no solo determinar la magnitud de los recursos requeridos para financiarlas, sino que también contribuyen a que dichas políticas se puedan materializar en el proceso presupuestario y sean consistentes con las prioridades estratégicas. De igual forma, al poner de manifiesto la relación entre los esfuerzos presupuestarios y los resultados esperados, estos ejercicios contribuyen al fortalecimiento de las capacidades para el monitoreo y la evaluación de políticas en el nivel local y permiten avanzar hacia una gestión orientada a resultados.
- **Medir y realizar seguimiento del gasto público dirigido a niñez y adolescencia**, a través de la aplicación de metodologías específicas que permiten detectar y analizar qué proporción de los presupuestos públicos se destinan al sector social y, dentro de este, a niñas, niños y adolescentes, tanto en forma directa como indirecta. La realización de estos ejercicios resulta fundamental para orientar y optimizar las decisiones sobre asignación de recursos públicos, como así también para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño⁷.
- **Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de la información referida a las finanzas públicas**, para lo cual se buscará que la información sobre la gestión de las finanzas públicas sea completa y coherente, a la vez que se promoverá la aplicación de mecanismos que permitan el fácil acceso de la ciudadanía a la documentación fiscal y sobre el presupuesto (páginas web municipales en formato amigable, publicación de información de calidad y en forma oportuna, disposición de canales adecuados para la solicitud y entrega de información particular).

7. En su artículo 4 establece que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos que se dispongan” para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales.

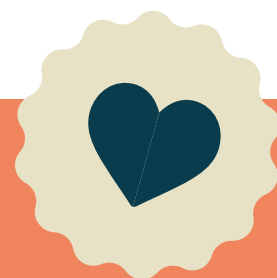
Información, concientización y difusión para garantizar derechos

El respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia requiere, entre otras cuestiones, que estos sean conocidos, así como también que un amplio conjunto de actores locales se comprometa con su garantía. Esto involucra no solo a las autoridades de gobierno, sino también a las organizaciones sociales, el sector privado, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. Asimismo, es indispensable que también las familias y las niñas, los niños y adolescentes que las conforman conozcan sus derechos. Teniendo esto en cuenta, será importante que este tipo de estrategias estén planteadas en un lenguaje y formato sencillo, claro y sintético adaptado a las características de cada comunidad y a sus audiencias específicas.

A nivel local, el desarrollo de acciones orientadas a la información, concientización y difusión puede tomar como base el trabajo en alianza con los medios de comunicación, para lo cual será fundamental haberlos identificado en el mapeo de actores. Esto no se agota en la difusión de aquellos hitos relevantes en la implementación del Plan de acción, sino que puede incluir también, por ejemplo, su asesoramiento respecto del uso de medios digitales y redes sociales para lograr una mayor llegada de los mensajes a los públicos de interés. Así como acercarles orientaciones para abordar temas sensibles vinculados a los derechos de la niñez. Este tipo de publicaciones está disponible en la página web de UNICEF Argentina.

En el marco de MUNA, hay diferentes tipos de acciones de información, concientización y difusión que podrían ser desarrolladas, con audiencias diversas según el caso:

- Por ejemplo, para promover el desarrollo integral de la primera infancia, pueden organizarse e implementarse **campañas comunicacionales dirigidas a las familias**, con el propósito de promover la vacunación acorde al calendario nacional, prácticas cotidianas que promuevan el desarrollo integral de las niñas y los niños, una crianza respetuosa y campañas de lactancia materna (ver recuadro 3).
- Otro ejemplo posible es el de las **acciones de información y difusión dirigidas a referentes del sector privado (empresas)** destinadas a concientizar respecto de la necesidad de complementar aquellas acciones de inversión en la comunidad que puedan estar realizando con otras enfocadas al ámbito interno y dirigidas a, por ejemplo, crear lactarios, extender el régimen de licencias de su personal o poner en marcha otros mecanismos que permitan un mejor balance entre la vida laboral y familiar.



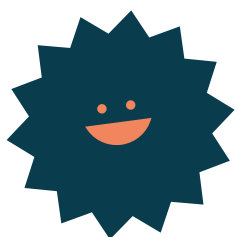
RECUADRO 4

Campaña comunicacional sobre crianza de niñas y niños pequeños

Como parte de las acciones del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”, UNICEF promovió el diseño y la implementación de una campaña con el objetivo de acercar información a poblaciones geográficamente dispersas, por medio de mensajes radiales ligados a un amplio conjunto de temas que componen las prácticas de crianza. En la producción de estos mensajes se tuvieron en cuenta las características culturales de las poblaciones a las que estaban dirigidos. Así, por ejemplo, algunos de los mensajes radiales utilizados en la provincia de Salta fueron traducidos a lengua wichí.

Como parte de la campaña, también se diseñaron e imprimieron materiales de apoyo (afiches, trípticos y stickers) para su distribución en centros vecinales, puestos sanitarios, espacios de primera infancia, organizaciones comunitarias y jardines de infantes, entre otros. De esta forma, se aspira a que la reiteración de los mensajes escuchados y leídos promueva la adquisición de nuevos hábitos de crianza y el desarrollo de competencias basadas en el bienestar y los derechos de las niñas y los niños pequeños.

Es interesante notar que los contenidos de la campaña fueron acordados por las autoridades y los referentes técnicos que integran las Mesas Provinciales de Primera Infancia, y posteriormente implementados en Entre Ríos, Córdoba, Mendoza y Salta.





Referencias

Documentos

Aguilar Villanueva, L. (1992). “Estudio introductorio”, en Antología de políticas públicas, Vol. 1: *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales N.º 69. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales N.º 20. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.

Fundación IPNA (2021). *Informe final del proyecto Ampliación del acceso al CUD*, implementado junto a UNICEF entre 2019/21 en las provincias de Jujuy y Entre Ríos.

Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Porrúa- Ministerio para las Administraciones Públicas.

Martínez Nogueira, R. (2004). “Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales”, presentado en el Encuentro Hacia una Visión Estratégica de la Implementación de Programas Sociales, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD.

Repetto, F. (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Acuña, Carlos (comp.). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado*. Buenos Aires: JGM.

Repetto, F. (2021). Apoyo en la compilación y validación técnica de la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano “Crecer Juntos”. Plan de implementación de la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano “Crecer Juntos” desarrollado para los años 2021-2024. Buenos Aires: UNICEF El Salvador.

Sánchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL.



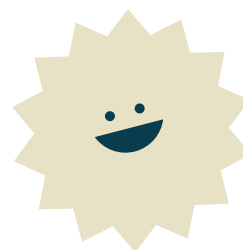
UNICEF (2017). *La labor de UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia. Un marco programático mundial.* Nueva York: UNICEF.

UNICEF (2021a). *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 (2021b). *Caja de herramientas para el trabajo local.* Documento elaborado en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF-Gobierno de Salta (2021). *Sistematización de la experiencia de acompañamiento familiar en contextos rurales en Salta.* Documento elaborado en el marco del Programa Interagencial “Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados”. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF-SENAF (2019). *Políticas públicas de primera infancia: un camino prioritario.* Buenos Aires: UNICEF.



MUNA

Municipio unido por la niñez
y la adolescencia

unicef 

para cada infancia