

CONSEJOS LOCALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL GRAN BUENOS AIRES

UNA PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISIS

Carolina Foglia

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS)

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (Flacso, Argentina). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Docente Adjunta del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de Posgrado (FLACSO, Universidad Nacional de Tres de Febrero). Su investigación se focaliza en el abordaje del diseño e implementación de políticas sociales en la escala subnacional desde una perspectiva relacional, de integralidad, intersectorialidad y corresponsabilidad.

Correo electrónico: cfoglia@campus.ungs.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7810-5644>

Recibido: 1 de abril de 2026

Aceptado: 19 de junio 2026

RESUMEN

El artículo examina el despliegue a escala de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) en el Gran Buenos Aires (2019-2020) con el objetivo de caracterizar sus diversos modos de gobernanza. La noción de gobernanza define adecuadamente las modalidades multiactorales de gobernar, pero aún no cuenta con un andamiaje de criterios operacionales de análisis para hacer estudios a escala. Frente a una literatura académica sobre el tema predominantemente focalizada en estudios de caso únicos, este trabajo adopta una estrategia metodológica cualitativa centrada en el abordaje de casos múltiples, para lo cual se elabora una tipología multidimensional para clasificar los dispositivos en función de sus procesos de gobernanza y sus niveles de productividad en el ciclo de las políticas públicas. Los hallazgos empíricos revelan que el funcionamiento de los CLNyA en la región dista de ser homogéneo; por el contrario, se configura un mapa regional heterogéneo y asimétrico, donde solo un núcleo acotado de distritos alcanza una gobernanza de alta complejidad, jerarquizando su carácter procesual. El estudio concluye que esta matriz de operacionalización no solo ofrece

una aproximación más ajustada y menos abstracta de la gobernanza local de las políticas de niñez y adolescencia, sino que demuestra su utilidad heurística para ser transferida a otros recortes sectoriales de la política pública.

Palabras clave: gobernanza, participación, niñez y adolescencia, gobiernos municipales, Gran Buenos Aires.

ABSTRACT

This article examines the deployment of Local Councils for Children and Adolescents (CLNyA) in Greater Buenos Aires (2019-2020) to characterize their diverse governance models. While the concept of governance adequately defines multi-actor approaches to governing, it still lacks a framework of operational criteria for conducting large-scale studies. In contrast to the predominantly single-case academic literature on this topic, this work adopts a qualitative methodological strategy centered on multiple case studies. To this end, a multidimensional typology is developed to classify the councils based on their governance processes and their levels of productivity within the public policy cycle. The empirical findings reveal that the functioning of the CLNyA in Greater Buenos Aires is far from homogeneous; on the contrary, a heterogeneous and asymmetrical regional landscape emerges, where only a limited number of districts achieve highly complex governance, emphasizing its process-oriented nature. The study concludes that this operationalization matrix not only offers a more accurate and less abstract approach to the local governance of childhood and adolescence policies, but also demonstrates its heuristic utility for being transferred to other sectoral cuts of public policy.

Keywords: governance, participation, childhood and adolescence, local governments, Greater Buenos Aires

INTRODUCCIÓN

Desde inicios del siglo XXI, la cuestión de las infancias y adolescencias ha escalado de manera sostenida en las agendas y estructuras estatales municipales en Argentina. Este desarrollo se inscribe en dos procesos complementarios y que se han retroalimentado uno con el otro. Por un lado, la asunción creciente por parte de los gobiernos locales de nuevas y complejas funciones y, por el otro, una transición paradigmática en el campo específico desde una concepción tradicional llamada “Patronato de Menores” hacia una de “Protección Integral de Derechos”.

El primer elemento requiere ubicar a las administraciones locales en el marco del régimen federal de gobierno argentino que, desde la década de 1990 en adelante, ha atravesado procesos de descentralización de competencias desde la Nación hacia las provincias y, de estas, hacia sus gobiernos locales, fundamentalmente en sectores clave de la política social como salud, educación y vivienda. En particular, la literatura especializada (Cravacuore, 2007; Grandinetti, 2013) sostiene que los municipios han desplegado una agenda cada vez más abarcativa a partir de la crisis socioeconómica y política de fines del siglo XX. En ese escenario, debieron afrontar inicialmente cuestiones asociadas a la asistencia social y la generación de empleo, tareas que luego complejizaron para avanzar en el abordaje de desafíos ligados a la promoción social, incorporando nudos problemáticos específicos como tercera edad, discapacidad, género, juventudes, niñeces y adolescencias. Estas nuevas materias conviven y disputan espacio con las funciones tradicionales ligadas a la gestión del espacio urbano. Como indica Vallarino (2016), una vez que estas problemáticas se instalan en las agendas locales no son expulsadas, sino que enriquecen y desafían el quehacer institucional. Dicho proceso, asimismo, consolidó al ámbito local como el espacio propicio para identificar las necesidades de la ciudadanía y dar respuesta a las demandas que ésta prioriza y cuya responsabilidad les atribuye.

Esta expansión de competencias exige a los municipios articular un conjunto complejo y creciente de interrelaciones con diferentes niveles y esferas de gobierno, en una trama no exenta de superposiciones y conflictos. Esto se debe a que la dinámica descentralizadora modificó las características del federalismo argentino, provocando el pasaje —siguiendo una tendencia global— de un modelo de tipo dual hacia otro de carácter cooperativo (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012; Cao, 2020). En el primero, las partes actúan de forma independiente, primando una división de responsabilidades que se desenvuelve sin articulación o mediante colaboraciones esporádicas. En el segundo, en cambio, predomina la interdependencia y el trabajo conjunto, donde una significativa parte de las potestades se encuentra combinada, requiriendo el accionar coordinado entre los diferentes actores estatales para la gestión pública. En este sentido, la consolidación de esta nueva agenda ha implicado una mutación profunda en el rol asumido por los gobiernos locales, demandando transformaciones sustantivas en sus formas de gestión.

Como segundo elemento, resulta indispensable inscribir la cuestión de las infancias en una genealogía histórica. A mediados de los 2000 se marca el quiebre definitivo con el paradigma asentado en la Ley de Patronato de 1919, la cual organizó históricamente el campo a través

de la categoría de "menor". Aquel marco legal habilitaba una intervención estatal selectiva sobre las infancias vulnerabilizadas —pobres, no escolarizadas o habitantes de barrios populares— a quienes se consideraba en "riesgo moral o material" y, por ende, potencialmente peligrosas. Bajo la autoridad centralizada de jueces de menores dotados de facultades omnímodas, el Estado ejercía una tutela de corte correccional y asistencialista, donde el niño era abordado como un objeto pasivo de disciplinamiento, protección y beneficencia.

En contraste, la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2005 adecuó el plexo normativo interno a los lineamientos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ratificada por el país en 1990). Este hito introdujo dos transformaciones sustantivas. En primer lugar, redefinió a las infancias como sujetos plenos de derecho, reconociendo su subjetividad jurídica y política (Beloff, 2009), y una protección especial en función de su proceso de desarrollo (Barna, 2012). En segundo término, el nuevo marco configuró un Sistema de Protección Integral (SPI) vertebrado sobre el principio de la descentralización. Este cambio de paradigma supuso un quiebre institucional que desplazó el eje de la intervención desde la órbita judicial y centralizada hacia una arquitectura territorializada, posicionando definitivamente a los gobiernos locales como garantes de derechos en primera instancia.

Este nuevo marco normativo no solo exige una reconfiguración del rol de los municipios, sino que impone el desafío de la corresponsabilidad. El efectivo goce de derechos, dada su naturaleza indivisible, requiere de modelos de gobernanza complejos que trasciendan la lógica sectorial y articulen de manera interactiva a los diversos niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad.

Bajo esta premisa, entendemos a la gobernanza como una modalidad de gestión pública asentada en la interacción multiescalar entre los distintos niveles de la estructura estatal, así como en la vinculación entre el Estado y los actores sociales al interior de redes decisionales (Blanco, Gomà y Subirats, 2018; Criado, 2016). Si bien no existe un significado unívoco para el término (Börzel, 1998), identificándose en la literatura diferentes aproximaciones y perspectivas (Longo, 2010), es posible afirmar que este paradigma desplaza al viejo estilo centralizado —focalizado en la capacidad de imponer decisiones de forma vertical— por un esquema asociado e interdependiente. En este, los gobiernos, el sector privado y las expresiones de la sociedad civil organizada producen de manera conjunta bienes, servicios y políticas de interés público. Desde esta perspectiva, la noción de gobernanza postula que el

Estado —aun cuando despliegue una amplia plataforma de recursos técnicos, financieros y legales— carece de la autosuficiencia necesaria para abordar de forma aislada las complejas problemáticas sociales. En consecuencia, la resolución de los asuntos públicos demanda la apertura hacia actores externos al sistema político-institucional, configurando una arquitectura de gestión basada en el aprovechamiento de capacidades heterogéneas donde se negocia, define y redefine constantemente la división de tareas entre el Estado y la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010).

En este marco, el presente artículo tiene como objetivo proponer una metodología de análisis de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) en tanto instrumentos de gobernanza. Instituidos a partir de la Ley Provincial N° 13.298 —puesta en vigencia en el año 2007 en sintonía con las transformaciones nacionales abordadas precedentemente—, los CLNyA constituyen ámbitos intersectoriales y multiactorales de deliberación, formulación y control de las políticas públicas. Como tales, habilitan la intervención a escala local de los múltiples actores implicados en la temática, tanto gubernamentales como asociativos.

En términos teóricos, los consejos locales constituyen mecanismos institucionalizados de participación (Font, 2004; Schneider y Welp, 2011), ampliamente difundidos en la arena local tanto a nivel internacional (Brugué, Font y Ruiz, 2020) como en nuestro país (Rofman y Foglia, 2020). Se definen como espacios colegiados y estables donde actores gubernamentales y de la sociedad civil convergen en la esfera pública (Hevia, Vergara-Lope y Ávila Landa, 2011). Bajo esta perspectiva, los consejos operan como interfaces socioestatales: escenarios de intercambio y conflicto diseñados para “informar, analizar, evaluar y reorientar la acción gubernamental bajo un esquema de coparticipación” (Hevia, et. al, 2011: 69). Al involucrar a representantes de colectivos delimitados por criterios sectoriales o territoriales, Font (2004) los categoriza como mecanismos de interlocución con las comunidades, resaltando su función mediadora entre el Estado y la sociedad. De este modo, estos órganos se configuran como piezas clave de la gobernanza local, donde la resolución de los problemas públicos ya no reside exclusivamente en la burocracia municipal, sino en la densidad de los vínculos y en los flujos de recursos que circulan dentro de la trama socioestatal. Si bien poseen pretensión de estabilidad, sus competencias específicas suelen ser variables, abarcando desde facultades consultivas o vinculantes hasta lógicas de autogestión. No obstante, la evidencia empírica señala que la mayoría adquiere un carácter eminentemente asesor; funcionan como instancias de consulta para los tomadores de decisión sin capacidad para imponer resoluciones obligatorias a la administración, motivo por el cual la literatura los denomina

como consejos consultivos (Font, Pasadas y Fernández-Martínez, 2019, Rico Motos y Alarcón, 2022, entre otros).

Dada su importancia como mecanismos participativos en la escala local, el estudio de los consejos demanda de abordajes a escala no siempre priorizados por la academia. Si bien la literatura internacional ha mapeado estas dinámicas mediante análisis macro o comparados que abarcan diversos niveles territoriales y ámbitos temáticos (Brugué y Gallego, 2001; Brugué et al., 2020; Avritzer y Ramos, 2016), en Argentina el estudio de estos dispositivos ha permanecido mayoritariamente circunscrito a abordajes de caso o experiencias singulares en territorios concretos. Esta tendencia a la focalización atomizada refuerza la pertinencia de producir investigaciones de alcance regional que trasciendan la excepcionalidad local. Con este propósito, el presente trabajo busca ofrecer herramientas teórico-metodológicas para abordar, de forma agregada, el despliegue de estos espacios participativos, permitiendo capturar tanto las regularidades generales del Gran Buenos Aires como sus variaciones internas.

El artículo se estructura en cuatro momentos. Primeramente, se detalla el abordaje metodológico, poniendo énfasis en la escala de análisis, las fuentes y modelos en los que se sustenta el diseño tipológico. En segundo término, se describe el objeto de estudio y las características que asume su despliegue en el Gran Buenos Aires, para luego dar paso al corazón del trabajo: el desarrollo teórico-metodológico aplicado a los CLNyA explicitando las dimensiones y variables utilizadas. Hacia el final, se presenta una tipología estructurada en dos planos —proceso y resultado de los CLNyA— cuyos hallazgos dan cuenta de que la gobernanza de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios del Gran Buenos Aires dista de ser homogénea y se configura a través de un proceso gradual de cambio institucional.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Este trabajo se sustenta en una metodología de corte cualitativa y basada en la estrategia de casos múltiples (Rule y Vaughn Mitchell, 2015; Yin, 1994; Eisenhardt, 1989) los cuales constituyen instrumentos para comprender un fenómeno más amplio o condición general.

La perspectiva adoptada es sincrónica, ubicando el momento del análisis entre los años 2019-2020, y a escala, radiografiando la situación en cada uno de los 24 municipios del Gran Buenos Aires. Dado que no todos los municipios habían conformado Consejos Locales de

Niñez y Adolescencia, el universo de casos de estudio quedó circunscripto a los 15 distritos en donde estos espacios se encontraban en funcionamiento¹.

El Gran Buenos Aires es un espacio metropolitano con una alta densidad demográfica circundante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de Argentina, que concentra un tercio de la población nacional en un porcentaje muy reducido del territorio (1%) y genera una proporción muy relevante del producto bruto interno (33%). A la vez, se trata de una región con fuertes contrastes sociales en donde coexisten sectores de extrema vulnerabilidad con espacios de alta producción de riqueza que marcan el paisaje social de la región. Esta densidad demográfica, social y económica lo convierte un nodo central de la agenda y la articulación política en Argentina.

La complejidad y magnitud de problemáticas socio-urbanas de esta región trasciende los límites jurisdiccionales de cada municipio y requiere esfuerzos de articulación con otros niveles gubernamentales y actores sociales. Esta necesaria complementariedad se sustenta, además, en un esquema segmentado de intervención que caracteriza al Gran Buenos Aires en el cual los municipios, por su marco limitado de competencia formales, deben articular acciones con niveles superiores de gobierno y con otros actores para dar respuesta a las demandas territoriales. En el campo específico de las políticas de niñez y adolescencia, el abordaje involucra acciones de carácter multinivel ya que las atribuciones se encuentran fragmentadas y los recursos se encuentran, centralmente, concentrados en los niveles nacionales y provinciales.

El abordaje metodológico integró diversas técnicas de recolección de datos. En primer lugar, se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales con distinta responsabilidad jerárquica (subsecretarios, directores y coordinadores) en las áreas de niñez del Gran Buenos Aires, con el fin de caracterizar a la gestión local y a los CLNyA. Esta instancia se complementó con 16 entrevistas a referentes de organizaciones sociales y efectores provinciales participantes de los CLNyA. El corpus de datos se enriqueció mediante la observación participante en asambleas de los CLNyA y en encuentros de la Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias de la Provincia de Buenos Aires, lo que

¹ Nos referimos a los municipios de Almirante Brown, General San Martín, Hurlingham, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

permitió registrar de primera mano las dinámicas de interacción entre los diversos actores². Por otra parte, se recolectó y examinó material documental de diversa índole: a) fuentes normativas y administrativas (leyes, informes de gestión y actas); b) registros de experiencias (relevamientos y sistematizaciones); y c) dispositivos de comunicación y visibilidad (páginas web, redes sociales y folletería institucional).

El extenso universo de casos se organizó mediante la construcción de una tipología orientada a sistematizar los datos a escala. El propósito fue simplificar la complejidad del fenómeno para identificar regularidades que permitieran estructurar categorías analíticas. Como toda abstracción, estas categorías no pretenden agotar la riqueza de la experiencia empírica; por ello, el análisis no se detiene en la singularidad exhaustiva de cada caso, sino que selecciona dimensiones comparables para capturar el esquema de gobernanza local. Entre estas destacan: la consolidación institucional, la morfología de los actores y la dinámica de vinculación con el ejecutivo municipal. A la vez, se incorporó la dimensión productividad para analizar el desempeño de los dispositivos en el proceso de las políticas públicas.

La implementación del recurso tipológico permitió estructurar una visión organizada y exhaustiva sobre las configuraciones que asume la gobernanza de los CLNyA en el Gran Buenos Aires. Este abordaje no solo facilitó la identificación de variaciones internas en el universo de estudio, sino que permitió determinar el predominio de ciertos patrones sobre otros. De este modo, la herramienta metodológica resultó clave para precisar las modalidades más recurrentes en que se manifiesta la gobernanza dentro de la región, traduciendo la complejidad empírica en categorías analíticas claras.

CARACTERIZACIÓN DE LOS CLNYA DEL GRAN BUENOS AIRES

Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia (CLNyA) constituyen espacios multiactorales instituidos por la Ley de Promoción y Protección de Derechos de la Provincia de Buenos Aires Nº 13.298. Esta normativa impulsó una sustancial redistribución de competencias al desplazar la centralidad del Poder Judicial hacia las áreas sociales del Poder Ejecutivo como principales garantes de derechos. Dicho proceso de reorganización no sólo desconcentró la intervención estatal, otorgando un rol protagónico a los municipios (Goldstein, 2018; Magistris, 2013;

² La Red es un espacio asociativo que ensaya una construcción a escala provincial que articula acciones conjuntas, sistematiza y difunde información y buenas prácticas y busca dinamizar y apuntalar la constitución de nuevos espacios. Se constituyó en el año 2017 y está integrada actualmente por alrededor de 30 CLNyA de la provincia de Buenos Aires.

Foglia, Moro y Orizaola, 2021), sino que propició la apertura de la gestión pública a la sociedad civil organizada.

La operatividad de estos consejos está supeditada a la adhesión de cada municipio, recayendo la potestad de convocatoria y coordinación en las áreas locales del Sistema de Protección Integral de derechos. Bajo el principio de unidad territorial, la ley estipula la existencia de un único dispositivo por distrito. No obstante, el diseño institucional prevé una cláusula de resguardo ante la eventual inacción gubernamental: a falta de voluntad expresa del Ejecutivo local, el espacio puede constituirse mediante la convergencia de instituciones sociales y efectores provinciales (prioritariamente de salud y educación). Una vez formalizado, el cuerpo adquiere autonomía reglamentaria para definir su funcionamiento interno.

A continuación, se analiza el despliegue de estos dispositivos en el Gran Buenos Aires a partir de las cuatro dimensiones clave señaladas más arriba: la consolidación institucional, la morfología de los actores, la dinámica de vinculación con el gobierno local y la productividad en el ciclo de las políticas públicas.

Respecto de la consolidación institucional, el trabajo de campo efectuado evidencia que los CLNyA del Gran Buenos Aires se inscriben en una histórica trayectoria de luchas por la transformación del paradigma de intervención sobre las infancias. La mayoría de los dispositivos exhibe un recorrido extenso y relativamente estable, habiendo sido creados entre 2007 y 2010 al calor de la adhesión municipal a la ley provincial, aunque sus derroteros han estado atravesados por fluctuaciones operativas y períodos de latencia. En este ciclo vital, la sanción de normativas locales (ordenanzas o decretos) juega un papel crucial: no sólo dota de estabilidad y legitimidad formal al espacio al anclar los lineamientos provinciales, sino que constituye una base para la disputa de recursos y el reconocimiento del colectivo. Esta solidez regulatoria se complementa con reglamentos propios y un esquema regular de funcionamiento interno basado en asambleas plenarias, designación formal de autoridades y comisiones temáticas. Sin embargo, esta robustez institucional contrasta críticamente con la escasez de recursos materiales. En la gran mayoría de los casos, los consejos carecen de presupuesto propio, infraestructura o personal técnico específico. Así, los CLNyA se consolidan como arenas formales de gobernanza con una densidad organizativa y normativa relevante, pero cuyo fortalecimiento definitivo permanece condicionado por la vacancia de recursos financieros y humanos específicos.

La composición actoral de los CLNyA, de carácter ad-honorem y plural, constituye una dimensión analítica central para examinar la gobernanza local a partir de tres componentes: la participación ciudadana, el entramado multinivel y la intersectorialidad. En la región de estudio, la emergencia de estos espacios ha sido traccionada por una densa participación de organizaciones de la sociedad civil. Este bloque asociativo combina, por un lado, organizaciones de base comunitaria que aportan un valioso conocimiento territorial y saberes situados; por otro, entidades de perfil técnico-profesional con equipos especializados en infancias, junto a sindicatos y asociaciones profesionales que representan a los propios trabajadores del sector. En la contraparte estatal, el nivel municipal aporta la mayor diversidad institucional y resulta crítico para el sostenimiento del dispositivo. La presencia pública se alinea con los sectores previstos normativamente (educación, salud, género, seguridad y niñez, con especial centralidad del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos³ y del Organismo Provincial de aplicación de la ley), articulándose con dependencias transversales como el Concejo Deliberante -el legislativo local- y áreas de derechos humanos, además del saber experto de las universidades nacionales del territorio. En balance, la confluencia de estas múltiples membresías configura a los CLNyA como nexos de articulación intersectorial e intergubernamental. El dispositivo apuesta a subsanar la fragmentación sectorial al ofrecer un ámbito de encuentro para efectores que, aun compartiendo la intervención cotidiana, carecían de entornos comunes para el diseño estratégico de las políticas locales.

La dinámica de vinculación entre los CLNyA y el Poder Ejecutivo municipal constituye otra dimensión analítica fundamental. En la mayoría de los casos, predomina una relación de corte constructivo y colaborativo que propicia procesos de aprendizaje, reconocimiento mutuo y canalización de disidencias como base para la construcción de consensos operativos. Esta matriz armónica de trabajo no supone la neutralización del conflicto ni la homogeneización de las posturas; por el contrario, asume que la producción de políticas públicas es un proceso inherentemente político, atravesado por tensiones y disputas de sentido. El abordaje realizado permite jerarquizar la importancia de generar espacios institucionales de vinculación colectiva

³ Son efectores municipales cuya función es intervenir en forma directa en la atención, la protección y la restitución de derechos de NyA en el municipio de referencia, facilitando su acceso a planes, programas, dispositivos y cualquier otra acción disponible en la comunidad. Asimismo, deben propiciar y ejecutar propuestas de resolución alternativas a la separación del NyA de su familia ante conflictos existentes. Pueden existir una o más sedes dependiendo de las características de cada municipio: extensión territorial, concentración de población, indicadores sociosanitarios y económicos, etc., así como también del diagnóstico territorial de las áreas locales (Resolución 171/07).

como ámbitos donde los problemas existentes puedan procesarse y canalizarse en pos de un objetivo mayor: la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes

Un último aspecto clave es la productividad de los CLNyA, expresada en el desempeño de sus principales líneas de acción. Recuperando la perspectiva procesual de las políticas públicas y el criterio de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) para medir la calidad participativa, las actividades relevadas se ordenaron según las etapas del ciclo de políticas: agenda, diseño/formulación, implementación y monitoreo/control. El marco normativo otorga a los CLNyA del Gran Buenos Aires un mandato amplio y potente (diagnóstico, planificación estratégica, asesoramiento y control), sin embargo, el análisis empírico revela un desarrollo dispar. Las acciones vinculadas a la incidencia en la agenda pública y gubernamental registran el mayor despliegue; casi la totalidad de los espacios genera campañas de comunicación, jornadas de difusión de derechos y diagnósticos situacionales. En un nivel intermedio se ubican las tareas de implementación —construcción de redes interinstitucionales, mapeos locales y capacitación de efectores— y las actividades de monitoreo y control, restringidas a un grupo acotado de consejos que supervisan dispositivos estatales (como hogares convivenciales o casas de abrigo) pero sin incluir el control de los recursos presupuestarios. Por el contrario, las tareas de planificación y diseño (elaboración de planes locales, protocolos o proyectos específicos) presentan la menor magnitud y se concentran en aquellos municipios con una fuerte impronta y presencia de cuadros gubernamentales.

En síntesis, y en consonancia con lo planteado por el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia -OPNYA- y la Red de Consejos Locales de Niñeces y Adolescencias de la Provincia de Buenos Aires -Red de CLNyA- (2021), los CLNyA representan la instancia de mayor apertura participativa dentro del Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Gran Buenos Aires. Su diseño institucional logra operativizar la gobernanza local al propiciar la convergencia entre la sociedad civil organizada y los efectores estatales de diversos niveles y sectores. Al consolidarse a través de trayectorias estables aunque sinuosas, y al procesar el conflicto político inherente al territorio, estos consejos se configuran como espacios de incidencia, implementación y monitoreo que adoptan "la trama como modo de vinculación y estrategia de abordaje" (OPNyA y Red de CLNyA, 2011: 5). En este sentido, estos dispositivos cuentan con capacidades para viabilizar la corresponsabilidad en la formulación de políticas públicas (Urdaniz, 2017) y traccionar la democratización de la gestión local. En definitiva, los CLNyA no sólo habilitan la expresión de voces plurales diversas en el ámbito

municipal, sino que actúan como catalizadores institucionales para deconstruir lógicas jerárquicas históricas y construir marcos de sentido compartidos bajo el paradigma de los derechos humanos (Franco Patiño, Medan, García Cejudo, Paz Landeira y Llobet, 2019).

LA TIPOLOGÍA COMO MEDIACIÓN: CAPTURANDO LA HETEROGENEIDAD DE LOS CLNYA

Como se ha planteado, la construcción de una tipología resulta imperativa para sistematizar e interpretar la heterogeneidad de los 15 casos analizados, cuyos dispositivos exhiben trayectorias, configuraciones y resultados marcadamente divergentes. Más allá de su función clasificatoria, la tipología actúa como un dispositivo de mediación que organiza el proceso teórico; de este modo, contribuye a la sofisticación conceptual de la gobernanza local al integrar elementos particulares detectados en la praxis de estos espacios, enriqueciendo la categoría a la luz de la evidencia empírica territorial.

La elaboración se estructuró a partir de dos criterios: el **proceso y los resultados** retomando la propuesta de Rowe y Frewer (2004) y de Galais et al. (2013). Su aplicación aquí resulta fértil para la tipologización, en tanto permiten diseccionar dos momentos críticos de los dispositivos: el *modus operandi* institucional (el cómo) y su capacidad de agencia y producción (el qué). A partir de este desdoblamiento analítico, se construyeron dos tipologías diferenciadas: una de **gobernanza**, centrada en las dinámicas de gestión de los consejos locales, y otra de **productividad**, orientada a los alcances y resultados de los dispositivos.

En el apartado siguiente presentaremos el desarrollo conceptual-metodológico que sustenta la elaboración de la tipología de gobernanza de los CLNyA en el Gran Buenos Aires. La elección de las dimensiones y variables que se consideran debajo se nutren de debates acumulados en la literatura sobre participación y gobernanza local y puede resultar de utilidad para analizar cualquier consejo o dispositivo multiactoral local similar, por fuera del territorio y el campo de política abordado en este trabajo.

EL PROCESO DE LOS CLNYA

El desarrollo de la tipología de gobernanza se centra, en primera instancia, en el estudio del proceso de los CLNyA a través de tres dimensiones fundamentales que orientaron la descripción de los CLNyA que presentamos precedentemente: **la consolidación institucional, la morfología de los actores y la dinámica de vinculación** con el gobierno local. Para las dos primeras, fue preciso establecer un desglose en subdimensiones y variables operativas. La **consolidación** se estructura en torno a la *institucionalización*

alcanzada —analizada mediante las variables normativa local y la estructura organizativa— y la *trayectoria institucional*, cuya variable crítica es la estabilidad histórica del dispositivo. Por su parte, la **morfología actoral** examina la composición de los participantes, distinguiendo entre actores sociales y no estatales; en el caso de estos últimos se evalúa tanto la prevalencia de ciertos sectores como la complejidad del entramado (carácter multinivel e intersectorial). Finalmente, la **dinámica de vinculación** captura la relación con el Ejecutivo local, categorizada a partir de la evidencia empírica sin requerir una desagregación previa en variables. Sintetizamos este encuadre en el cuadro N°1.

Cuadro N° 1: Tipología de gobernanza de los CLNyA: dimensiones, subdimensiones, variables y categorías

Criterio	Dimensión	Subdimensión	Variable	Categorías
Proceso	Consolidación institucional	Institucionalización	Normativa propia	Si No
			Estructura organizativa interna	Si No
		Trayectoria	Estabilidad	Si No
	Morfología actoral		Predominio actoral	Si (Asimetría) No (Simetría)
			Entramado interno	Interdependiente Endogámico
	Dinámica de vinculación			Constructiva Tensiva

Fuente: Elaboración propia

MODOS DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS CLNYA

Como se desprende del cuadro precedente, para operacionalizar la consolidación de los CLNyA, se definieron dos subdimensiones: **institucionalización** y **trayectoria**.

Este tipo de dispositivos participativos, si bien suelen anclarse formalmente en legislaciones provinciales o nacionales, no siempre cuentan con un respaldo regulatorio local específico, por tanto, considerar la institucionalización resulta relevante porque permite ponderar si el espacio ha logrado instalarse como una rutina estatal local permanente con normas y

estructuras propias o si, por el contrario, permanece bajo una lógica de volatilidad sujeta a las voluntades políticas de turno (Font, Gomà y Jarque, 2000). A la vez, incorporar la trayectoria permite analizar el derrotero que siguen a lo largo del tiempo, entendiendo que los procesos de participación no son lineales; están atravesados por ciclos vitales de latencia, conflicto y reactivación. Se trata de una mirada procesual, diacrónica, en contraposición a otra estática y sincrónica que sólo captura al dispositivo en un determinado momento temporal.

Para considerar la institucionalización, tomamos dos variables dicotómicas: la vigencia de normativa municipal regulatoria (decreto u ordenanza) y la existencia de una estructura organizativa interna. Del cruce de estos atributos se deriva una escala ordinal que tipifica la institucionalización en tres niveles: **alta**, cuando convergen tanto el respaldo normativo como el organizacional; **media**, ante la presencia de solo uno de estos rasgos; y **baja**, cuando el dispositivo carece de ambos.

En lo que respecta a la trayectoria institucional, el análisis se centra en la estabilidad de los CLNyA a lo largo de su ciclo de vida. Esta variable, de naturaleza dicotómica, permite distinguir entre una **trayectoria estable y una inestable**, reflejando la capacidad del dispositivo para sostener su funcionamiento frente a los cambios de gestión o coyuntura. La estabilidad se constituye así en un indicador crítico de la sedimentación del espacio en el entramado local.

La **consolidación** de los CLNyA en el Gran Buenos Aires se deriva del cruce de los valores obtenidos en las subdimensiones de institucionalización y trayectoria, dando como resultado tres categorías diferenciadas:

- **Consolidación Persistente:** Identifica a los consejos con institucionalización alta o media (respaldo normativo y/o organizacional) que han sostenido su funcionamiento de manera estable.
- **Consolidación Inestable:** Agrupa a los dispositivos que, pese a contar con niveles medios o altos de institucionalización, han presentado interrupciones o irregularidades en su trayectoria histórica.
- **Consolidación Baja:** Define a aquellos espacios con una precaria base institucional (ausencia de marco regulatorio y organización interna), donde la carencia de atributos formales prevalece por sobre su mayor o menor sostenimiento temporal.

Al contrastar el modelo analítico con la evidencia empírica, se observa que los municipios estudiados se distribuyen de manera heterogénea dentro de las categorías de consolidación propuestas, validando la capacidad de la matriz para captar las asimetrías locales. El relevamiento arroja un predominio de dispositivos institucionalizados, con doce casos que exhiben niveles significativos de formalización. Al interior de este grupo, es posible distinguir dos variantes: ocho casos presentan una consolidación persistente -caracterizada por el anclaje normativo local, regularidad en el funcionamiento en comisiones y soporte administrativo formal-, como se observa en el municipio de General San Martín, mientras que cuatro reflejan una trayectoria inestable debido a fluctuaciones en su derrotero, como el municipio de Tigre. En contraposición, el modelo identifica un núcleo de tres dispositivos con consolidación baja; un claro indicador de los límites de la institucionalización cuando operan dinámicas políticas disruptivas. El municipio de San Fernando ejemplifica esta última categoría, donde la ausencia de reglamentación específica, la precariedad de la estructura orgánica y las disputas locales derivaron en períodos de inactividad o en la duplicación de ámbitos multiactorales.

TIPOS DE MORFOLOGÍA ACTORAL DE LOS CLNYA

El análisis de la morfología actoral se centra inicialmente en la **distribución de la influencia** dentro de los CLNyA. Esta variable examina si existe un predominio de algún actor o si, por el contrario, prevalece un equilibrio en la conformación del espacio (Fuks, Perissinotto y Souza, 2004). Este abordaje resulta pertinente porque un sesgo recurrente en el despliegue de este tipo de dispositivos es, por un lado, su colonización por parte del estado local, escenario donde el municipio satura el consejo con sus propios funcionarios y lo transforma en un apéndice del Ejecutivo o, por el otro, inversamente, un trabajo en solitario de la sociedad civil organizada que, si bien exhibe máximos niveles de autonomía, deja al dispositivo aislado de la institucionalidad estatal local, limitando su capacidad real de incidencia y de traducción operativa de sus propuestas. Si bien como señalan Luna y Velasco (2009) en su análisis de redes de gobernanza, cada uno de los miembros de la red (individuales o colectivos) son autónomos en cierto sentido y la red como tal es autónoma dado que no está sujeta directamente a una entidad superior que regule sus acciones, una autonomía total carente de vínculos sostenidos de la red con las instancias decisorias de gobierno puede dificultar el alcance de metas colectivas.

Operacionalizada de forma dicotómica (presencia o ausencia de predominio), da lugar a dos configuraciones posibles:

- **Simetría:** Se verifica cuando no existe una preponderancia —tanto numérica como en términos de incidencia— de un tipo de actor (estatal o social) sobre el otro, reflejando una composición equilibrada.
- **Asimetría:** Se manifiesta ante la prevalencia de uno de los sectores en el seno del dispositivo, lo que altera la horizontalidad en el proceso de toma de decisiones. Esta distinción es clave para comprender la correlación de fuerzas que subyace en cada CLNyA.

En segundo lugar, se analiza el entramado interno de los CLNyA. Registrar la presencia de efectores de distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal) y sectores (salud, educación, seguridad, género, entre otros) se justifica en la necesidad de ponderar si estos dispositivos de gobernanza logran romper la fragmentación burocrática e insularidad histórica del Estado, una meta que se inscribe en la génesis de este tipo de espacios (Cejudo y Michel, 2015). Con este propósito, se distinguen dos configuraciones polares:

- **Entramado interdependiente (multinivel e intersectorial):** Se verifica cuando el dispositivo logra integrar de manera regular al menos a dos actores estatales de los niveles provincial o nacional pertenecientes a distintas carteras de política. Esta configuración denota una mayor capacidad de articulación horizontal y vertical. El concepto de interdependencia remite aquí a un sistema de relaciones recíprocas y de mutua imbricación entre entidades de diversas jurisdicciones y sectores, lo que supone una permeabilidad institucional que enriquece el abordaje integral y multidimensional de las problemáticas de la niñez.
- **Entramado endogámico (localista y sectorial):** Se caracteriza por una participación mayoritariamente municipal, con una intervención marginal o nula de actores supralocales y una fuerte concentración en una única cartera de política. Esta dinámica sugiere un funcionamiento introspectivo y circunscrito, donde la focalización temática —generalmente restringida al área específica de niñez— limita la articulación transversal, restringe el flujo de recursos interjurisdiccionales y condiciona las posibilidades de construir respuestas integrales

El cruce de las variables analizadas permite deducir cuatro categorías teóricas de morfología actoral para los CLNyA, distribuyéndose los casos de estudio de forma heterogénea en tres de ellas y configurando un mapa regional signado por la interdependencia. La categoría predominante es la asimetría interdependiente (ocho casos), donde la gobernanza es

impulsada de manera alterna: ya sea por el Estado que articula la apertura institucional, o por una sociedad civil que tracciona la agenda con el acompañamiento de efectores supralocales ante una presencia municipal más acotada. El CLNyA de Almirante Brown ilustra esta dinámica mediante una activa presencia de efectores municipales y provinciales combinada con intervenciones más intermitentes de las organizaciones sociales. Por su parte, seis municipios alcanzan una simetría interdependiente, modalidad que se erige como la expresión más acabada de la gobernanza local al propiciar escenarios relacionales no monopólicos que integran la diversidad actoral; el municipio de Vicente López tipifica este escenario de mayor equilibrio entre actores sociales y efectores estatales de diversos niveles. Finalmente, la asimetría endogámica aparece como una configuración marginal (un caso), caracterizada por un funcionamiento insular y sectorial. El municipio de Quilmes ejemplifica este último tipo, donde al momento del relevamiento se verificaba una escasa intervención de agencias estatales supralocales y de otros sectores de la política local, estando traccionado por actores sociales del campo de la niñez.

TIPOS DE DINÁMICA DE VINCULACIÓN ENTRE CLNYA Y PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

La **dinámica de vinculación** entre los CLNyA y el Ejecutivo local se analiza a partir de dos categorías dicotómicas: cercanía/armonía y distancia/conflicto. La inclusión de una variable de corte vincular responde a que las reglas formales y la integración actoral resultan insuficientes para explicar el funcionamiento real de la gobernanza. Esta dimensión es clave para captar la dimensión informal del poder y las formas que facilitan u obturan el procesamiento político de los conflictos (Ansell y Gash, 2008).

Bajo esta premisa, se definieron dos categorías que capturan la orientación predominante observada:

- **Dinámica Constructiva:** Se caracteriza por un ethos colaborativo y sintonía entre las partes. Prevalece el reconocimiento mutuo del desempeño del otro, la escucha activa y la búsqueda de consensos colectivos que trasciendan las posiciones individuales, facilitando la canalización de diferencias políticas y operativas.
- **Dinámica Tensiva:** Se caracteriza por un distanciamiento institucional, la desconfianza recíproca y recurrentes fricciones operativas. Esta tensión puede derivar en una participación estatal esporádica o nula, dificultando el hallazgo de puntos de encuentro necesarios para avanzar en la agenda de trabajo. También puede implicar el distanciamiento de actores sociales que vacían de participación al dispositivo.

Cabe destacar que estas categorías no operan como compartimentos estancos. La prevalencia de una orientación no obtura la coexistencia de prácticas divergentes: un vínculo constructivo puede albergar momentos de confrontación, del mismo modo que una dinámica tensiva puede alojar instancias puntuales de cooperación institucional.

En el Gran Buenos Aires, el análisis de la dimensión vincular revela una clara tendencia hacia la cooperación. En la mayoría de los dispositivos (nueve casos), la dinámica de relación se orienta hacia la colaboración y la construcción colectiva, alineándose con el espíritu y el mandato de la normativa provincial. El CLNyA de Lomas de Zamora constituye un ejemplo significativo de esta tendencia, ilustrando cómo el reconocimiento mutuo de críticas, liderazgos y trayectorias institucionales permite alcanzar acuerdos operativos que optimizan el trabajo del dispositivo. Por el contrario, en los seis casos restantes, la interacción se encuentra atravesada por tensiones y obstáculos que dificultan el trabajo conjunto, evidenciando los desafíos persistentes para consolidar una gobernanza con registros más armónicos. El CLNyA de Lanús ejemplifica este segundo escenario, registrando al momento del trabajo de campo diferencias sustantivas con el Ejecutivo municipal respecto de las orientaciones de la política de niñez y del rol institucional que debe asumir el propio espacio del consejo.

TIPOLOGÍA DE GOBERNANZA DE LOS CLNYA

La construcción de una **tipología de gobernanza** para los CLNyA exigió un análisis de las correlaciones entre las dimensiones institucionales, actorales y vinculares del estudio presentadas previamente.

En primera instancia, el cruce entre el **modo de consolidación** y la **dinámica de vinculación** con el Ejecutivo Local redunda en cuatro modalidades de consolidación: **a) constructiva, b) tensiva, c) construcción sin consolidación y d) tensión sin consolidación**. Es relevante notar que, en la realidad empírica del Gran Buenos Aires, la 'construcción sin consolidación' es una categoría vacía, confirmando que la armonía vincular requiere de un soporte institucional mínimo para manifestarse.

Estas categorías se articulan con la **composición actoral**. Esta operación analítica permite finalmente derivar en una **tipología de gobernanza local** que captura la complejidad del proceso de los CLNyA. Como se detalla en el Cuadro N° 2, la convergencia de condiciones institucionales, el clima vincular y la morfología de los actores da lugar a configuraciones diferenciadas.

Cuadro N°2: Tipos de gobernanza local de los CLNyA. 24 municipios del Gran Buenos Aires

	Modos de consolidación		
Tipos de composición actoral	Consolidación constructiva	Consolidación tensiva	Tensión sin consolidación
Simetría interdependiente	GOBERNANZA DE ALTA COMPLEJIDAD 4 Casos	GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD 1 Caso	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD 1 Caso
Asimetría interdependiente	GOBERNANZA DE MEDIANA COMPLEJIDAD 5 Casos	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD 1 Caso	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD 2 Casos
Asimetría endogámica	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Sin casos	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD 1 Caso	GOBERNANZA DE LIMITADA COMPLEJIDAD Sin casos

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento 2019/2020

A partir de la integración de las dimensiones analizadas, se despliega una tipología de gobernanza de los CLNyA estructurada en un gradiente de complejidad decreciente. Esta clasificación permite distinguir tres configuraciones fundamentales:

- **Gobernanza de Alta Complejidad (GAC):** Representa el tipo ideal de gestión multiactoral. Se define por la convergencia de una morfología actoral simétrica, un entramado interdependiente (multinivel e intersectorial), una dinámica relacional constructiva y consolidación institucional.
- **Gobernanza de Mediana Complejidad (GMC):** Caracteriza a los dispositivos que, si bien sostienen la interdependencia actoral y la consolidación, presentan la ausencia de algún atributo crítico. Esto ocurre cuando la asimetría de poder tensiona el carácter multiactoral (pese a existir cooperación) o cuando la simetría entre actores se ve obturada por una relación tensiva con el Ejecutivo local.
- **Gobernanza de Limitada Complejidad (GLC):** Se manifiesta ante la ausencia conjunta de al menos dos condiciones vertebradoras de la gobernanza. Aquí, las combinaciones de asimetría (frecuentemente endogámica), la fragilidad institucional y los vínculos tensos generan escenarios que restringen severamente el potencial del dispositivo como interfaz de gobernanza.

Si bien los CLNyA fueron instituidos bajo el marco normativo provincial de los años 2000 como mecanismos de gobernanza multiactoral, su despliegue efectivo en la región del Gran Buenos

Aires exhibe escenarios profundamente dispares y un desarrollo heterogéneo. En este mapa, solo un núcleo reducido de cuatro municipios ha logrado consolidar una **gobernanza de alta complejidad**, alcanzando los estándares de horizontalidad, interdependencia y vínculos edificantes con el Estado local que supone el concepto. El caso de San Miguel resulta ejemplar en esta categoría, caracterizándose por una prolongada estabilidad institucional y procesos de trabajo sustentados en acuerdos mutuos entre una composición de actores variada y equilibrada entre el ámbito asociativo y el estatal. En el extremo opuesto, cinco municipios presentan una **gobernanza de complejidad limitada**, donde la carencia simultánea de al menos dos de los atributos esenciales restringe severamente el potencial del dispositivo. El CLNyA de Moreno ilustra estas debilidades concurrentes: al momento del relevamiento, registraba una marcada conflictividad relacional con el Ejecutivo local, un claro predominio de los actores sociales en detrimento de los estatales y una frágil institucionalidad desprovista de normativas locales específicas. Por su parte, los seis casos de **complejidad mediana** representan una posición intermedia; allí se constata una consolidación institucional y el desarrollo de un entramado intersectorial, aunque persisten tensiones vinculares o asimetrías que obturan un desarrollo más denso de la gobernanza. Tal es el escenario del CLNyA de San Isidro, cuyo despliegue se encontraba atravesado por disputas y malestares relacionales que complejizaban la sostenibilidad de la participación y la continuidad de sus actividades.

Estos hallazgos evidencian que el marco normativo provincial, al promover la gestación de una nueva arquitectura interinstitucional y posicionar a los CLNyA como vectores estratégicos de la gestión multiactoral y participativa, marcó un rumbo que fue acompañado por un conjunto significativo de municipios. Sin embargo, la gobernanza local en el campo de la niñez y adolescencia en la región del Gran Buenos Aires aún no ha alcanzado su despliegue pleno, constatándose que diversos gobiernos locales precisan transitar recorridos más intensivos en esta senda institucional. En definitiva, los logros alcanzados hasta el momento responden a las condiciones legales e institucionales promovidas por el cambio de paradigma, el cual impuso la necesidad de estructurar respuestas abiertas y corresponsables, logrando horadar la tradicional endogamia municipal a partir de una mayor imbricación con una diversidad de actores y sectores.

LOS RESULTADOS: MATICES EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS CLNYA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA LOCAL

Este apartado apunta a capturar los diversos tipos de productividad de los CLNyA, entendiendo al desempeño como la expresión material de dicha productividad, medida a través de sus intervenciones en el proceso de producción de la política pública local. Analizar la productividad, reviste de utilidad para captar el alcance de la gobernanza local y distinguir el carácter de los dispositivos multiactorales, respecto de los cuales la literatura ha tendido a enfatizar su rol consultivo y/o deliberativo (Font, 2004, Font et al., 2019) siendo centralmente ámbitos asesores para los tomadores de decisión, excluyendo la potencia de su rol como co-productores de políticas.

Si bien estos dispositivos han logrado afianzarse como actores relevantes en la co-construcción de la agenda de niñez y adolescencia en el Gran Buenos Aires, la naturaleza de sus actividades dista de ser uniforme. Para organizar esta diversidad, adoptamos como criterio clasificador las etapas del ciclo de la política pública —agenda, formulación/diseño, implementación y control/monitoreo—, tratándolas como subdimensiones analíticas que permiten mapear el alcance real de la productividad institucional. De este modo, la productividad no se evalúa de manera genérica, sino en función de la capacidad de los consejos para permear cada fase de la gestión municipal, tal como se sistematiza en el Cuadro N° 3.

Cuadro N°3: Tipología de productividad de los CLNyA: Dimensiones y subdimensiones

Criterio	Dimensión	Subdimensión	Variable	Categorías
Resultado	Productividad en cada etapa del ciclo de la política	Agenda Diseño Implementación Monitoreo/control		

Elaboración propia

Para capturar la heterogeneidad en el desempeño de los dispositivos, organizamos su productividad en tres tipos diferenciados según su alcance en el proceso de políticas públicas:

- **Productividad Diversa:** Se verifica cuando la intervención del CLNyA atraviesa al menos tres de las cuatro etapas del ciclo de la política pública. Este tipo representa el espectro más completo de actuaciones, donde el consejo logra desplegar un conjunto amplio de actividades.
- **Productividad Mediana:** Identifica a los casos cuya intervención se ubica en dos de los momentos del ciclo de la política pública. Se observa aquí un nivel de actividad intermedio, donde el dispositivo logra sostener presencia en algunos aspectos del proceso de producción de la política pública.
- **Productividad Focalizada:** Se manifiesta cuando la intervención se centra únicamente en una de las etapas del ciclo de política pública. En estos casos, la actuación del dispositivo es puntual y limitada, dejando vacantes el resto de las instancias de producción de la política de niñez.

La distribución de los casos evidencia que los CLNyA de la región no poseen una productividad uniforme, situándose de manera dispersa en las tres categorías analizadas. No obstante, resulta significativo que la mayoría de los dispositivos (doce casos) logra recuperar las diversas competencias asignadas por el marco normativo, desplegando acciones que abarcan una amplia gama del quehacer público. Al interior de este grupo, seis municipios exhiben una **productividad diversa**, caracterizada por una multiplicidad de actividades que atraviesan al menos tres etapas del ciclo de la política pública (agenda, formulación, implementación o control). El CLNyA de La Matanza es emblemático en este sentido, ya que sus intervenciones se han volcado en la totalidad del ciclo: desde jornadas y conversatorios con participación juvenil y proyectos de intervención local, hasta flujogramas de atención, capacitaciones a las fuerzas de seguridad y la creación de un Observatorio de Violencia Institucional. Otros seis casos desarrollan una **productividad mediana** o de menor heterogeneidad, aunque conservan cierta amplitud al intervenir en dos momentos diferenciados del proceso; el municipio de Morón ejemplifica esta variante al articular acciones de incidencia en la agenda local —como el diagnóstico institucional sobre niñeces en situación de calle— con tareas de monitoreo y control mediante visitas y auditorías a dispositivos convivenciales. Finalmente, un núcleo menor de tres consejos registra una **productividad focalizada**, concentrando su accionar exclusivamente en una fase del proceso y dejando vacantes las dimensiones restantes. Tal es el caso del CLNyA de Tres de Febrero, el cual ha priorizado operativamente las tareas asociadas a la implementación de la política pública a través de la discusión colectiva de casos específicos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo hemos buscado realizar un aporte teórico-metodológico al abordaje de los Consejos Locales, un tipo de dispositivo participativo con una extensión significativa en la arena local. En el caso de las políticas de infancia en el Gran Buenos Aires, los CLNyA — creados a través de la normativa provincial de promoción y protección de derechos— presentan características de diseño institucional que los convierten en ámbitos privilegiados para analizar el despliegue de esquemas de gobernanza.

Retomando la propuesta de Rowe y Frewer (2004) y Galais et al. (2013), enfocamos el análisis en dos planos: uno ligado al proceso, orientado al modo de trabajo de los dispositivos para captar las dinámicas de la gobernanza local; y otro focalizado en los resultados de su labor, considerando su capacidad de agencia y producción. Esta doble mirada permite adentrarse en el alcance real de la gobernanza como modo de gestión.

La construcción de esta tipología permite, en primer término, operacionalizar el concepto de gobernanza, un término frecuentemente definido por la literatura como impreciso y sujeto a múltiples interpretaciones. El desarrollo metodológico aquí presentado ofrece una aproximación más ajustada, identificando los atributos constitutivos que dan carnadura y sustancia al concepto. Se trata, además, de una operacionalización situada en una matriz institucional específica, los consejos locales, que, como se indicó precedentemente, constituyen espacios multiactorales estables inscritos en campos temáticos de la política pública. La especificidad del objeto de estudio obligó a ponderar dimensiones particulares, diferentes a las que deberían considerarse si se analizara la oferta programática desplegada por los gobiernos locales. No obstante, si bien el abordaje se ancló en el campo de la niñez y la adolescencia, la matriz metodológica es transferible a otros recortes sectoriales de política, excediendo el alcance temático original.

En segundo lugar, el análisis pone de relieve características específicas del despliegue de los consejos locales y evidencia que este no se encuadra en un modelo único. La tipología permitió apreciar diferentes patrones, una distinción que enriquece el abordaje al visibilizar la heterogeneidad de formas que adoptan los CLNyA en su funcionamiento de hecho. Si bien todos se encuadran en una normativa provincial que regula y sienta las bases para su institucionalización, luego, en cada territorio municipal, se expresan rasgos y matices singulares. Estas particularidades habilitan a desagregar y ordenar el universo en clases o tipos a partir de las regularidades que presentan.

Tal como se ha desarrollado, esta heterogeneidad se ubica en un *continuum* de mayor a menor grado de complejidad de la gobernanza, cuya aplicación empírica demostró el carácter eminentemente procesual de este modo de gestión local, dado que el mismo no se ha consolidado acabadamente en todos los municipios de la región. De la tipología de productividad de los dispositivos surgen evidencias similares, dando cuenta de sus diferenciales inferencias reales en la coproducción de las políticas, aunque todas ellas ancladas en el abanico de competencias establecido por el marco normativo.

Esta diversidad jerarquiza, a nuestro entender, dos cuestiones fundamentales. La primera es la dimensión temporal de los procesos de gobernanza. La construcción y el sostenimiento de los dispositivos participativos tiene un costo y supone un esfuerzo para los actores que demanda tiempo. Es necesario ubicar los derroteros observados a la luz del trabajo de “armar y sostener” la red para el logro de objetivos comunes. Esto adquiere una particular complejidad en el Gran Buenos Aires, un territorio signado por condiciones de desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica donde los problemas de la niñez y la adolescencia revisten una magnitud y urgencia que vuelven más ardua la construcción reticular. Por lo tanto, el carácter procesual de la gobernanza que se desprende del desarrollo empírico resulta esperable, ya que los recorridos son singulares y están marcados por dinámicas de cambio institucional gradual y acumulativo. Lejos de responder a transformaciones lineales, estos procesos avanzan mediante lógicas de carácter incremental, donde el esfuerzo sostenido de los actores va modificando las inercias institucionales e institucionalizando progresivamente nuevos asuntos, lineamientos, prácticas y concepciones en la agenda municipal.

Complementariamente, esta diversidad de tipos de gobernanza resulta sumamente apropiada para pensar el desarrollo de este modo de gestión en regiones atravesadas por fuertes asimetrías socioeconómicas y con dispares capacidades institucionales por parte de los gobiernos locales. Permite, en definitiva, interpelar la aplicación del concepto en ámbitos que escapan a las condiciones del continente europeo —donde fue originalmente concebido— y trazar categorías analíticas locales vinculadas estrechamente con las realidades de nuestros entramados territoriales.

Bibliografía

ASTARITA, Martín, BONIFACIO, Santiago y DEL COGLIANO, Natalia (2012). “Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina”. En Abal Medina, J. y Cao, H. (comps.) Manual de la nueva administración pública Argentina . Editorial Ariel, Buenos Aires, (pp. 231-283).

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2010) *Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

ANSELL, Chris. y GASH, Alison (2007) "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, October 2008, (543–571).

AVRITZER, Leonardo y RAMOS, Alfredo (2016). "Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas". *Revista Internacional de Sociología*, 74(3), e040.

BARNA, Agustín (2012). "Convención Internacional de los Derechos del Niño hacia un abordaje desacralizador". *Kairos: Revista de temas sociales*, Año 16, N° 29.

BELOFF, Mary (2009) *Los derechos del niño en el sistema Interamericano*, 1ª. Ed, 3ª. Reimp, Del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BLANCO, Ismael, Gomà, RICHARD, & SUBIRATS, Joan (2018). "El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos" en *Gestión y análisis de políticas públicas*, (20), pp. 14-28.

BÖRZEL, Tanja (1998). "Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks". *Public Administration*, 76 (2), 253-276.

BRUGUÉ, Quim. y GALLEGÓ, Raquel (2001). "¿Una Administración Pública Democrática?" En Font, Joan (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel, Barcelona.

CAO, Horacio (2020). "La gestión pública en un país federal". *Cuadernos del INAP*, Año 1.

CEJUDO, Guillermo y MICHEL, Cynthia. (2015) *Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration*, 2nd International Conference in Public Policy, Milan, July.

CRAVACUORE, Daniel (2007). *Los municipios argentinos (1990-2005)*. En Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

CRIADO, Ignacio (2016) "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública". *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.

EISENHARDT, Kathleen (1989) Building theories from case study research. *The Academy Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.

FOGLIA, Carolina; MORO, Javier y ORIZAOLA, Guillermo (2021). "Políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense: agenda y construcción institucional de las áreas de protección". *Observatorio del Conurbano Bonaerense*.

FONT, Joan (2004) "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Volume 1 IIS-UNAM, pp. 23-42.

FONT Joan; BLANCO, Ismael; GOMÀ, Richard y JARQUE, Marina (2000) "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas.

FONT, Joan; PASADAS, Sara y FERNÁNDEZ-Martínez, José Luis (2019). *Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate*. *Representation*, 57:2, pp. 225-243.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato y SOUZA, Nelson (orgs.) (2004) *Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba : UFPR.

FRANCO PATIÑO, Sandra; MEDAN; Marina; GARCÍA CEJUDO Carolina; LANDEIRA, Paz y LLOBET, Valeria (2019) "Los consejos locales de protección de derechos. Características de participación y relevancia política en la institucionalización de los derechos de la infancia" En Llobet, Valeria y Villalta, Carla (coord). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos*. Teseo Press Design, pp. 253-285.

GALAIS, Carolina; NAVARRO, Clemente y FONTCUBERTA, Paloma (2013) "La calidad de los procesos participativos locales: Indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía". *Revista Española de Ciencia Política*, 32, pp. 65-87.

GOLDSTEIN, Florencia (5 al 7 de diciembre de 2018) "El Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires: definición de competencias y capacidades estatales para el

gobierno de la infancia y adolescencia”, X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata.

GRANDINETTI, Rita (2013) “Capacidades y diseño de los Gobiernos Locales Argentinos. El Caso de los municipios de la región Rosario”. *Relaes, Revista Latinoamericana en educación superior y política pública* 1 (1), pp. 56-66.

HEVIA, Felipe; VERGARA-LOPE, Samana y ÁVILA Landa, Homero (2011) “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), pp. 65-88.

LONGO, Francisco (2010). “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, pp. 73-102.

LUNA, Matilde y VELASCO, José Luis (2009) “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración”, *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 17, diciembre, pp. 76-99.

MAGISTRIS, Gabriela (1 al 6 de julio de 2013) “La territorialización de las políticas y programas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires”, X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ORGANISMO PROVINCIAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y RED DE CONSEJOS LOCALES DE NIÑECES Y ADOLESCENCIAS (2021) *Relevamiento de Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de las Niñeces y Adolescencias*, La Plata, Buenos Aires.

RICO MOTOS, Carlos & ALARCÓN, Pau (2022) “Designing advisory councils to do what? Analysing the most common participatory institution in Spain”, *Journal of Civil Society*, Volume 18, Issue 4, pp. 468-488.

ROFMAN, Adriana y FOGLIA, Carolina (2020) Foglia, Carolina, & Rofman, Adriana. (2020). *Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios*. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 113-145.

RULE, Peter & VAUGHN MITCHELL, John (2015) “A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research”. *International Journal of Qualitative Methods*, pp. 1-11.

URDANIZ, Anabel (2017) "De la participación nominal al desafío integral de formular, evaluar y gestionar políticas públicas: el caso de los Consejos de Niñez de la provincia de Buenos Aires", XIX Congreso de REDCOM: Federalizar la comunicación: experiencias, utopías y recorridos pendientes, Comodoro Rivadavia.

VALLARINO, María. Pía (2009) "Las Nuevas Funciones Municipales en Interrogación". Dlocal, N° 6, Centro de Estudios Desarrollo Y Territorio (CEDET).

WELP, Yanina y SCHNEIDER, Cecilia (2011) "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 56, núm. 212, mayo-agosto. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 47-68.

YIN, Robert (1994) Case Study Research. Design and Methods. Second Editions. Thousand Oaks: Sage Publications.