

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 153  
JUNIO DE 2016

## **Las políticas preventivas sobre consumo de alcohol por menores de 18 años en el Municipio de Quilmes: Un análisis desde la oferta programática**

CAROLINA AULICINO | JOSÉ FLORITO

Esta investigación se realizó bajo la dirección y supervisión del Dr. Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC, en el marco del proyecto “Hacia una política integral para reducir la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años”.

## Índice

Índice .....	2
Resumen ejecutivo .....	3
Agradecimientos .....	4
Introducción.....	5
Situación social de los adolescentes en el Municipio de Quilmes.....	8
El marco provincial.....	10
Las intervenciones del Municipio de Quilmes: marco normativo e institucionalidad .....	14
El marco normativo .....	14
Institucionalidad Pública .....	16
Abordaje de la prevención del consumo de alcohol en menores 18 años. Marco conceptual y oferta programática.....	19
Oferta programática.....	22
Estrategias de prevención, promoción e inclusión.....	23
Estrategias de asistencia.....	27
Algunas reflexiones finales y recomendaciones.....	29
Notas.....	36

## Resumen ejecutivo

La venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años es una problemática multidimensional que cobra actualidad entre los desafíos que enfrenta el Estado, inmerso en una sociedad de consumo. Se combinan factores diversos que abarcan los daños generados por un consumo abusivo en una edad temprana, la falta de *enforcement* de la regulación y las exigencias que enfrentan los adolescentes, marcadas por la aceleración de los tiempos en la toma de decisiones y la conformación de su identidad. El consumo de alcohol trasciende el ámbito de la salud y abarca factores sociales, culturales, políticos y económicos. Para enfrentar esta problemática, se requiere un enfoque integral de política pública, que incorpore las políticas activas de juventud y las políticas de desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

La mirada predominante en la opinión pública acerca de cómo abordar el consumo de alcohol en menores se centra sobre las políticas de control y sanitarias. Esta concepción tiende a simplificar la problemática y deja afuera dimensiones vinculadas con los desafíos propios de la adolescencia y los múltiples factores que inciden en el desarrollo y la inclusión social durante el tránsito a la vida adulta. Además, la diversidad de actores y niveles de gobierno con responsabilidades en esta temática dificulta la generación de una respuesta integral.

**Este documento constituye un análisis preliminar a las intervenciones del Municipio de Quilmes que buscan abordar esta problemática, para reducir la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años.** El objetivo de consiste en realizar aportes para el debate de una política integral en el marco del Consejo Local de Niñez y Adolescencia de Quilmes. La *primera sección* presenta un análisis de la situación social de los adolescentes en el municipio, respecto de la salud, la educación y las condiciones sociales y demográficas. En la *segunda sección* se presenta un análisis del marco normativo y programático provincial, que da cuenta de las intervenciones y leyes que influyen en el abordaje de esta problemática. En la *tercera sección* se describe el marco normativo municipal, dado por las ordenanzas que regulan la problemática. En la *cuarta sección* se presenta un relevamiento del marco conceptual y el enfoque desde el que parten las intervenciones del municipio y se reseñan los programas y las estrategias de prevención, asistencia y fiscalización impulsadas. Por último, en la *quinta sección* se especifican recomendaciones preliminares con la intención de disparar un debate sobre la materia entre los actores locales involucrados en la búsqueda de soluciones a la problemática.

Es importante señalar que este documento y sus recomendaciones constituyen una

## **Agradecimientos**

CIPPEC agradece muy especialmente a los funcionarios de la Intendencia de Quilmes y a sus equipos técnicos por su tiempo y excelente disposición durante la investigación.

Se agradece también a Agustina Rottemberg (voluntaria del Programa de Protección Social de CIPPEC) por su colaboración en el relevamiento de información.

## Introducción

El alcohol es una sustancia psicoactiva, cuyo consumo es legal en adultos y está naturalizada.

El uso no responsable, produce efectos sobre el sistema nervioso central y tiene la capacidad de cambiar el comportamiento, la percepción o el estado de ánimo de quien lo ingiere. El principal fundamento de la prohibición del consumo de alcohol a menores de 18 años (Ley 24.788) surge tanto del riesgo de dependencia en la edad adulta como a que afecta el desarrollo biopsicosocial de los adolescentes y en la medida en que su consumo irresponsable puede conducir a accidentes, infecciones y violencias. En la actualidad la edad de inicio de consumo de alcohol promedia los 13 años en los niños y los 14 en las niñas, con mayor consumo durante los fines de semana (consumo episódico excesivo) (SEDRONAR; 2014).

El 32,2 % de la de la población de menos de 14 años, el 57,8 % de la de 15 y 16 años y el 67,3 % de la de 17 y 18 años ha tomado alcohol en el último mes. (Sedronar: 6to Estudio Estudiantes 2rios, 2014)

Según los datos de la Encuesta Nacional 2014 en población general de 12 a 65 años vinculados con el consumo de sustancias psicoactivas, realizada por SEDRONAR, el consumo de alcohol entre los menores de 12 a 17 es más del 50%, mientras que en la población entre 18 y 65 años el promedio de consumo es de 77,25%. Esta encuesta evidencia, además, que el 16,5% de menores entre 12 a 17 años presentan un tipo de consumo considerado dentro de la categoría de “problemático”<sup>1</sup>.

En 2014, más de 490.00 adolescentes entre 12 y 17 años consumieron alcohol por primera vez.

En la población vulnerable -ya sea biológica, psicológica o social- aumenta considerablemente la relación problemática con el alcohol. El foco de cuidados, por tanto, debe estar puesto en los adolescentes, ya que están en una etapa de transición que los hace más vulnerables, particularmente en los sectores más desprotegidos. Dando como resultado la Responsabilidad de los Adultos al respecto.

Los trastornos que se generan por el consumo de alcohol, en forma irresponsable, pueden ser físicos, sociales o psíquicos<sup>2</sup>. Además, su consumo genera efectos distintos en la adolescencia respecto a la adultez: dificulta la maduración del cerebro, puede ocasionar problemas de memoria y aprendizaje (especialmente cuando se consume en forma intensa), más vulnerabilidad frente a otros consumo, riesgos altos de dependencia y alteraciones en el crecimiento como en la maduración.

Cabe destacar que los problemas asociados varían en función de la graduación y pureza de la sustancia, el contexto donde se realiza, el género y la edad madurativa, los estados de animo en ese

---

<sup>1</sup> Se habla de consumo problemático cuando hay evidencia de que el consumo de una sustancia ha causado daño somático o alteraciones psicológicas incluyendo la alteración del juicio o de la conducta que podrían llevar a discapacidad o tener consecuencias en las relaciones interpersonales. ( Organización Mundial de la Salud, 2010; citado en Míguez y otros, 2010)

<sup>2</sup>La intoxicación puede ser leve/inicial, lo que provoca euforia, distimia, verbosidad, desinhibición, halitosis enólica, rubicundez facial, inyección conjuntival o vómitos; cuando la intoxicación es moderada/grave, genera en el consumidor agresividad, impulsividad, deterioro de la atención, juicio alterado, torpeza en los movimientos, ataxia, somnolencia, alteraciones sensoriales, nistagmus, diplopía, hipotonía, hiporreflexia, miosis, hipotermia, hiponatremia, hipoglucemia, convulsiones o coma. A largo plazo, el consumo episódico excesivo en los consumidores genera complicaciones digestivas (gastritis aguda, síndrome de Mallory- Weiss) o cardiovasculares (arritmias cardíacas, ACV hemorrágico).

momento, las expectativas por las que se consume, la cantidad y el tiempo de ingreso al cuerpo y la biología de la persona.

El consumo de alcohol trasciende el ámbito de la salud y abarca factores sociales, culturales, políticos y económicos. Por tanto, para contener estas problemáticas se requiere un enfoque integral de política pública, que incorpore las políticas activas de juventud y las políticas de desarrollo integral de la niñez y adolescencia. En la Argentina, la diversidad de actores y niveles de gobierno dificulta la generación de una respuesta integral. La generación de información y evidencia y la promoción de diálogos entre los diversos actores clave facilitarían el desarrollo de una política integral para reducir la venta y el consumo de alcohol a menores, como la disminución de las violencias, accidentologías, ausencias y bajos rendimientos laborales y escolares. A su vez, a pesar de la existencia de un marco normativo sólido, se evidencia una vacancia en términos de rectoría, así como deficiencias en la implementación de las regulaciones, a nivel Nacional, Provincial y Municipal.

El proyecto en que se enmarca el presente documento se propone promover el diseño y la implementación de una política pública integral basada en evidencia, para reducir la venta y el consumo de alcohol de los menores de 18 años de edad. El objetivo específico del proyecto se centra en generar información relevante y sensibilizar a los tomadores de decisión para el desarrollo y la implementación efectiva de una política pública que reduzca la venta de alcohol a menores.

En este contexto, se ha realizado un primer documento que busca realizar una primera aproximación a las políticas públicas existentes en la Argentina que abordan esta problemática y tienen por objetivo una reducción de la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años<sup>3</sup>.

Como una segunda etapa del proyecto, se propone avanzar en el análisis de caso del Municipio de Quilmes, localidad que se ha destacado por su visión integral en relación a las políticas de niñez, adolescencia y juventud, que considera las múltiples variables que entran en juego ante las situaciones problemáticas del consumo.

El presente documento busca sistematizar las intervenciones públicas que directa e indirectamente contribuyen a la reducción del consumo y la venta de alcohol en menores en el Municipio de Quilmes y generar recomendaciones de política preliminares a los Adultos Responsables (Estado, Empresas y Negocios, Familias y Referentes). Se espera que dichas recomendaciones sirvan como insumo para la discusión en el Consejo Local de Niñez y Adolescencia del municipio. Así, se pretende contribuir con reflexiones, conclusiones y recomendaciones a un debate que incorpore la visión de todos los actores involucrados en la problemática del consumo de alcohol en menores de 18 años y en un consumo responsable en adultos.

A su vez, cabe aclarar que el presente es un documento preliminar, sujeto a la revisión y aportes que surjan en el marco de la discusión en el Consejo.

La metodología utilizada para la elaboración de este documento combinó fuentes secundarias (información disponible en la web y documentación facilitada por el

---

<sup>33</sup>Documento de Trabajo N°125 "Políticas públicas para la reducción de la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años. Una aproximación al caso argentino." de CIPPEC. Se puede encontrar en: [www.cippec.org/-/politicas-publicas-para-la-reduccion-de-la-venta-y-el-consumo-de-alcohol-en-menores-de-18-anos-una-aproximacion-al-caso-argentino](http://www.cippec.org/-/politicas-publicas-para-la-reduccion-de-la-venta-y-el-consumo-de-alcohol-en-menores-de-18-anos-una-aproximacion-al-caso-argentino)

Municipio) y entrevistas a funcionarios clave del municipio, entre ellos la Secretaria de Desarrollo Social, la subsecretaria de Juventud, la Secretaria de Salud, funcionarios y equipos técnicos de la Oficina de Empleo Municipal.

La **primera sección** presenta un análisis de la situación social de los jóvenes en el Municipio de Quilmes, haciendo hincapié en la situación educativa, laboral y en la cobertura de salud. En la **segunda sección** se presenta un diagnóstico de los actores públicos provinciales que intervienen en la definición de las políticas y programas que abordan la problemática del consumo de alcohol en menores de 18 años. En la **tercera sección**, se presenta el marco normativo y la oferta programática existente a nivel Municipal, con foco en las políticas de promoción, asistencia y fiscalización. Por último, en la **cuarta sección**, se proponen algunas recomendaciones preliminares para avanzar hacia una política integral de reducción del consumo de alcohol por parte de menores de 18 años.

## **Situación social de los adolescentes en el Municipio de Quilmes**

En este apartado, se ofrece un panorama de la situación de los adolescentes entre 13 y 18 años en el Municipio de Quilmes de la Provincia de Buenos Aires. Se examinan los datos referidos a demografía, educación, trabajo, salud, situación habitacional y protección social. Se tomarán los datos disponibles del INDEC y los del Censo Social de Quilmes.

La población total del Partido de Quilmes, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 es de 580.829 habitantes, con un índice de masculinidad del 94%. La variación intercensal muestra que de 518.788 habitantes en el 2001 (CENSO 2001), al 2010 la población creció en 13,69%. La población adolescente (13 a 17) asciende a 47.386, constituyéndose en el 8,15% de la población total del Municipio (INDEC, 2010).

Los datos referidos a la situación social de los adolescentes entre 10 y 19 años del Municipio de Quilmes muestran notables mejorías entre 2001 y 2010. En 2001 (Censo, 2001) el 21,11% de los adolescentes de entre 10 y 19 años vivían en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>4</sup>. Para el año 2010, este porcentaje se reduce al 16,26%, lo que significa una reducción de la pobreza estructural de casi 5 puntos porcentuales, una mejora notable que también se ve reflejada en números absolutos.

Respecto a las condiciones de hacinamiento crítico en Quilmes<sup>5</sup>, tomando como base los datos del Censo 2010, el 9,95% de los adolescentes de 10 a 19 años inclusive vivía en condiciones de hacinamiento. Esto supone una reducción menor respecto del Censo 2001, cuando dicho valor era del 10,16% de los adolescentes de ese rango etáreo. Cabe aclarar, sin embargo, que en términos absolutos el hacinamiento presenta aumento, también mínimo, entre esos años: 9.175 adolescentes entre 10 y 19 años se encontraba en esa situación en 2001, frente a 9.387 en 2010.

Respecto a la situación educativa, la comparación entre 2001 y 2010 se hace más difícil dado que los datos del Censo 2001 no permiten ser desagregados por edad, sino únicamente por edad en grupos quinquenales. Podemos decir que en 2001, 85,82% de los adolescentes entre 10 y 19 años asistía a un establecimiento educativo. Si dividimos ese grupo en dos, obtenemos que el 97,99% de los adolescentes entre 10 y 14 asistiera a un establecimiento educativo, mientras que solo el 73,63% del grupo entre 15 y 19 años lo hacía. Por su parte, en 2010 el 85,7% de los adolescentes entre 10 y 19 años asistía a un establecimiento educativo, lo que implica una situación prácticamente igual a la de 2001. Cuando consideramos la población entre 10 y 17 años, la cifra aumenta a 94%. Mientras

---

<sup>4</sup> Se considera que un hogar tiene necesidades básicas insatisfechas cuando presenta al menos uno de los siguientes cinco aspectos: sus miembros viven hacinados, no cuentan con infraestructura habitacional o sanitaria mínima, al menos uno de los niños no está escolarizado y el jefe de hogar no completó el tercer grado de educación primaria.

<sup>5</sup> El término hacinamiento crítico corresponde a los hogares que presentan más de tres personas por cuarto, según el Glosario Metodológico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2010)



que en 2010 el porcentaje de asistencia escolar de los adolescentes por edad entre 10 y 15 años no bajaba del 95%, solo el 86% de los de 16 años asistía a la escuela y, en el grupo de los 17 años, este guarismo descendía a 78,02%, evidenciando el desafío de retener a los estudiantes durante los últimos dos años de enseñanza secundaria.

Finalmente, en cuanto a la relación de los adolescentes con el medio laboral, los datos del Censo 2010 indican que un 22,79% de la población entre 14 y 17 años inclusive del Municipio de Quilmes tiene una relación laboral.

## El marco provincial

Antes de realizar el análisis específico del caso Quilmes, es necesario presentar el marco provincial en el que se inserta. Por ello, en este apartado se presentan las principales características de la normativa y de los dispositivos institucionales con el que cuenta la provincia de Buenos Aires para abordar las temáticas que involucran a la adolescencia.

La Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley de la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños en 2005, que implicó un cambio de paradigma enmarcado en la Ley Nacional 26.061. El nuevo paradigma de atención a estos grupos poblacionales no se redujo a la mera adecuación de las normas vigentes, sino que implicó una verdadera reforma institucional que involucró la transformación de las reglas de juego de los actores sociales e institucionales, sus prácticas y modos de intervención frente a las problemáticas diversas de la niñez y la adolescencia.

El nuevo paradigma supuso abandonar el Sistema Tutelar (en el cual era el Juez de Menores quien tenía a su cargo la protección de la niñez y la adolescencia) para conformar un Sistema de Promoción y Protección Integral (que centra a las y los niños y jóvenes como sujetos de derechos). La normativa define dentro de su esfera de aplicación a un segmento etéreo que va desde la concepción de las personas hasta las 18 años, dando por sentado que al utilizarse la palabra “niños”, se comprende a los niños, niñas y adolescentes (según la Convención sobre los Derechos del Niño). Para la aplicación de los principios establecidos y los derechos otorgados y garantizados, se establece el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, definido como un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial y municipal. El Sistema funciona a través de las acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado..

La normativa permite al ejecutivo la designación de la Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez. En un primer momento, hasta 2011, el gobierno provincial designó al Ministerio de Desarrollo Social como Autoridad de Aplicación. Sin embargo, a través del Decreto 11/11, el Gobernador creó la Secretaría de Niñez y Adolescencia, fortaleciendo la concepción que está detrás de la promoción y protección de los derechos específicos de niños, niñas y adolescentes.

Hubo dos momentos bien definidos a lo largo del proceso de adecuación normativa y formulación de nuevas prácticas. El primero correspondió a la introducción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el sistema legal de la Provincia. Esta etapa significó la incorporación de los conceptos y marcos de intervención que corresponden al Modelo de la Protección Integral. Entre las normas que se pueden mencionar, está la Ley 13.803 que crea el Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la Ley 12.807 que tiene como objeto la prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, y la Ley 13.688 por la que el Estado Provincial asume la responsabilidad indelegable respecto a garantizar la educación de sus habitantes. El mayor desafío durante este período consistió en la transformación de las normas jurídicas en verdaderas prácticas entre los organismos responsables de programas y políticas destinadas a la niñez y la adolescencia.

La segunda etapa empezó a partir de la nueva institucionalidad para la implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, instaurado por la Ley 13.298. Se pusieron en marcha instancias territoriales para la atención de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del Poder Ejecutivo (Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos), una reforma

en el ámbito del Poder Judicial (creación de los fueros de Familia y Responsabilidad Penal Juvenil), el diseño de procedimientos de atención de situaciones especiales y excepcionales y la organización y adecuación de la oferta programática destinada a la niñez y a la adolescencia.

Son varios los organismos del Poder Ejecutivo Provincial que tienen políticas y programas destinados a la niñez y la adolescencia, y que a partir de la Ley de Protección y Promoción Integral pasaron a ser parte del Sistema. A su vez, la Ley insta a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de Derechos en el ámbito local, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez y la adolescencia.

El financiamiento de esta política de desconcentración está previsto por la Ley Provincial 13.163, del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, de transferencia mensual, que desde que se implementó la ley, a principios de 2007, ha ido en aumento. La mitad de la masa coparticipable debe ser invertida por los municipios en políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia.

La **Secretaría de Niñez y Adolescencia** de la Provincia de Buenos Aires, como se mencionó anteriormente, fue creada por el decreto 11/11 del Gobernador, y nombrada Autoridad de Aplicación del Sistema en reemplazo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Bajo su órbita están una serie de instituciones que norma la Ley de Promoción y Protección Integral.

Los **Servicios Locales de Protección de Derechos** son unidades técnico operativas con una o más sedes, compuestas por un médico, un psicólogo, un abogado y un trabajador social. Su función principal es la de ejecutar programas y servicios destinados a proteger o restablecer los derechos del niño y adolescente, recibir denuncias e intervenir de oficio ante posibles violaciones de dichos derechos, propiciar iniciativas que tiendan a evitar la separación del niño y su familia y participar en los procesos de declaración de adopción, ateniéndose a los procedimientos establecidos por la respectiva ley.

La **Comisión Interministerial del Sistema de Protección y Promoción de los Derechos** es un espacio de articulación y decisión de política pública en un marco de corresponsabilidad de las acciones. Involucra a la casi totalidad de las carteras ministeriales que componen el gobierno provincial y sesiona a solicitud de la Autoridad de Aplicación de la Ley, la Secretaria de Niñez y Adolescencia. La Comisión realiza dos Reuniones Extraordinarias por año, a principio para delinear acciones y al final para establecer un balance, en tanto se realizan en forma regular encuentros intersectoriales para problematizar y definir acciones, priorizar agendas y sistematizar políticas públicas.

El **Observatorio Social del Sistema de Protección y Promoción de Derechos**, integrado por representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la familia, trabaja ad honorem. Su principal misión es prestar asesoramiento y cooperación en el diseño e implementación de políticas y programas destinados a estas poblaciones. El Observatorio fue convocado por la Autoridad de Aplicación de 2010 con la firma de la Resolución Ministerial N° 667/10, a partir de la cual se constituyó formalmente con independencia del Poder Ejecutivo Provincial. El Observatorio produce informes de coyuntura con una periodicidad anual, relacionados con la evaluación de los indicadores para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en la Ley, con los programas que asignan financiamiento para servicios de atención directa a los niños, respecto de su implementación y resultados. Además, ofrece consejos y propuestas para la modificación y la

puesta en práctica de nuevas medidas para una mejor efectivización de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia.

**El Registro Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA)** está especificado en el artículo 16 de la Ley. Surge a partir de la importancia de disponer de un sistema integrado de información sobre la niñez y la adolescencia. Su función es organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de la niñez, la adolescencia y la familia.

El REUNA asume la forma de un sistema de registro nominal y descentralizado en los municipios que permite contar con un diagnóstico certero sobre el verdadero estado de la situación de la niñez y adolescencia con derechos vulnerados. Contiene un legajo de cada niño, niña o adolescente único para todo el territorio provincial, y en el cual constan sus datos personales y las intervenciones realizadas desde los Servicios Zonales y Locales. Permite mejorar las prácticas de los equipos, logra estándares de calidad en las intervenciones y, en consecuencia, jerarquiza al Sistema entero. Este servicio de registro, almacenamiento y procesamiento de información, que integra a través de las redes de Intranet e Internet a los Servicios de Promoción y Protección de Derechos, permite la supervisión de las medidas de protección en tiempo real y facilita las comunicaciones pertenecientes a otros efectores que intervienen en materia de infancia, como pueden ser las áreas de salud, educación, el poder judicial, entre otros.

Además, el REUNA cumple con lo normado en cuanto a la creación de un Registro de Organizaciones vinculadas a la atención de la niñez y la adolescencia. Releva y actualiza los recursos comunitarios, institucionales y programáticos de estas organizaciones. Para poder hacer uso del Registro, es necesario contar con un nombre de usuario y un clave asignado por los administradores del sistema. Dicho requisito es fundamental a fin de resguardar la seguridad de los datos y la confidencialidad de la información almacenada. Su naturaleza virtual permite que esté disponible en tiempo real para todos los usuarios que, debidamente autorizados, necesiten consultarla, actualizarla y modificarla.

En el Decreto de Promulgación de la Ley de Promoción y Protección Integral, se crea la figura del **Defensor del Niño**, iniciativa que aún resta reglamentar. Hubo un primer avance, pero el cambio de la Autoridad de Aplicación del Ministerio de Desarrollo Social a la Secretaría de Niñez y Adolescencia obligó a modificarlo. Actualmente, el proyecto de reglamentación se sigue tratando en la Secretaría de Infancia y Adolescencia.

La **Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos**, que depende de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, es un organismo específico que involucra a 3800 agentes públicos y dispone de recursos programáticos para hacer frente a la potencial vulneración de los derechos de niños y adolescentes. Estos programas y servicios son parte de las instituciones previstas por la ley 13.298 e implican una importante inversión presupuestaria. El decreto 300/05 que reglamentó la ley creó los Servicios Zonales como instancia provincial de coordinación de los Servicios Locales municipales previstos en la Ley. Dichos servicios cuentan con un Coordinador, un equipo administrativo y un equipo técnico profesional interdisciplinario, con especialización en las temáticas de niñez y adolescencia, instituyendo 22 regiones con cabecera en los Departamentos Judiciales.

Estas unidades técnico operativas responden al principio de desconcentración en virtud de lo cual son los encargados de garantizar en territorio la responsabilidad última de la correcta implementación del Sistema. Frente a situaciones que requieren tratamiento específicos, medidas de protección especial o de abrigo, la Secretaría de Niñez y Adolescencia posee 12.500 plazas en 580 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), entidades privadas y hogares oficiales, de acuerdo

con diferentes modalidades y dispositivos que incluyen Centros de Día, Hogares Convivenciales, Comunidades Terapéuticas, Clínicas de Salud Mental, Hogares para Discapacitados y Hospitales de Día de Salud. A las instituciones no oficiales, la Provincia transfiere mensual o bimestralmente los fondos para el mantenimiento de los niños, niñas y adolescentes con los que trabajan, con un presupuesto que asciende a los 180 millones de pesos mensuales.

A su vez, la Secretaría de Niñez y Adolescencia dispone de una oferta de Programas Oficiales para el abordaje integral de la niñez y adolescencia, que instrumentan modelos de intervención interdisciplinaria en áreas como la salud infanto juvenil, el abuso sexual y la violencia, el sostenimiento de la crianza, el fortalecimiento familiar entre otros.

La **Línea 102** es un servicio telefónico gratuito que funciona las 24 horas, los 365 días del año. Provee, a quien lo demande, la escucha, comprensión y ayuda especializada ante situaciones en que el solicitante desconozca cómo resolver. Los usuarios de la línea son niños, niñas y adolescentes, quienes podrán consultar o comunicar vulneración de derechos; familiares o referentes (conocidos, vecinos, docentes, etc.) que requieren orientación para garantizar o restituir derechos vulnerados, instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales.

El Programa **Operadores de Calle** tiene como misión coordinar junto a los municipios grupos de operadores de calle que recorren los principales puntos de cada ciudad con el fin de promocionar y proteger los derechos de los niños en los barrios, además de mediar en situaciones de conflicto que incluyan a niños, niñas y adolescentes en la vía pública. Está destinado al abordaje inmediato e integral de estos grupos de población en situación de vulnerabilidad psicosocial y de conflicto que impliquen riesgos para sí o para terceros. Buscan que niños, niñas y adolescentes que se encuentren atravesando situaciones que pongan en riesgo su integridad y desarrollo psicosocial logren resignificar y orientar un proyecto de vida en condiciones de dignidad, desde una perspectiva de atención integral, revalorizando el lugar de la familia y su comunidad en el marco de un proceso de restitución de derechos que hayan sido vulnerados.

El Programa de **Becas Niñez y Adolescencia** consiste en la asignación de 1000 becas de duración semestral para que, en correspondencia con un trabajo de seguimiento por parte de actores del Sistema de Promoción y Protección de Derechos se eviten internaciones y se promuevan egresos de instituciones en el caso de niños, niñas y adolescentes con sus derechos vulnerados. Tiene como destinatarios principales aquellos jóvenes que tengan necesidad de un apoyo económico como impulso de autovalimiento.

El **Programa Barrio Abierto** pretende favorecer la inclusión social de jóvenes menores de 18 años que atraviesen situaciones en conflicto con la ley y/o vulnerabilidad social a través de una gama de dispositivos que contemple los distintos niveles de prevención y los procesos de responsabilización. Por su modalidad, los profesionales operan en situación en el ámbito comunitario trabajando en los barrios. Se establece vinculación con el centro de referencia, el fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y otras dependencias y programas de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, así como con las escuelas y organizaciones referentes barriales.

Los **Centros Terapéuticos Diurnos** son espacios que cuentan con tres áreas de trabajo. Una de asistencia directa ante casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, otra de capacitación de otros equipos que trabajen con esta población y una tercera de investigación. Se diseñan talleres terapéuticos para atender en forma específica a niños y adolescentes, sometidos a riesgos psicosociales que interfieren en su constitución como sujeto, con dificultades en su ámbito familiar y/o en sus vínculos con grupos de pares. El equipo de cada centro es interdisciplinar,

contando con psicólogos, trabajadores sociales, docentes, talleristas y profesores de educación física.

Finalmente, otro gran eje de intervención de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires es el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Este se constituye en la Provincia a partir de la Ley 13.264, que define a la Secretaría como la contraparte del Poder Ejecutivo encargada de formular, coordinar y ejecutar políticas, programas y medidas destinadas a prevenir el delito juvenil, asegurando los derechos y garantías de los jóvenes infractores a la ley penal, además de generar ámbitos para la ejecución de medidas socioeducativas que, centradas en la responsabilidad del joven infractor, posibiliten su real inserción en su comunidad de origen. La norma crea el **Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil**, entendido como el Ministerio Público del Joven, compuesto por Fiscales y Defensores Oficiales, que intervienen en todas las etapas del proceso. Además, se instauraron los **Juzgados de Garantías del Joven**, que llevan adelante el control de la investigación preliminar y son responsables de las medidas que se tomen con respecto al joven durante el proceso. A su vez, el Ejecutivo Provincial, a través de la actual Secretaría de Niñez y Adolescencia, crea mediante resolución 127/07, los dispositivos institucionales del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, que funcionan bajo su órbita. Los destinatarios de esos dispositivos son jóvenes menores de 18 años en conflicto con la ley penal. Según información disponible en la página web de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, actualmente hay 480 jóvenes privados de libertad por transgresiones a la ley penal, 110 en régimen de semilibertad o abiertas y 2200 con medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad.

## **Las intervenciones del Municipio de Quilmes: marco normativo e institucionalidad**

### **El marco normativo**

La intendencia de Quilmes firmó el Convenio de Adhesión a la Ley Provincial 13.298 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes en febrero de 2008. A partir de entonces, varios esfuerzos municipales han ido en la dirección de consolidar, a nivel local, un sistema de protección integral de la niñez y adolescencia. Los actores entrevistados durante la investigación dieron cuenta de la dificultad del proceso de adecuación de las políticas y la institucionalidad del municipio al nuevo paradigma que reemplazó al sistema de patronato.

Desde el marco normativo que impulsó el cambio se desprendieron cuatro principios rectores que guiaron las intervenciones del estado municipal. Estos son:

- Interés superior del niño: principio transversal a todas las decisiones de políticas que implica la prioridad absoluta para la satisfacción de derechos.
- No discriminación: todos los niños, niñas y adolescentes son iguales en dignidad y derechos.
- Autonomía y participación: los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser escuchados, y su condición de ciudadanos debe ser reconocida.
- Efectividad de las políticas con un foco en la priorización del campo en la asignación de recursos.

En ese marco, el Estado se constituye como el principal garante y el responsable último de acompañar y brindar las condiciones mínimas para que las familias desarrollen sus funciones básicas. El diseño de la política de niñez y adolescencia, entonces, se ordenó en cuatro líneas de implementación.

#### 1) Participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes.

Se promovió la generación de procesos político institucionales para que Quilmes sea una ciudad más amigable y responsable con los derechos de los niños y adolescentes. Se buscó coordinar acciones a nivel de todo el municipio para promover la participación ciudadana, la inclusión de la palabra y la perspectiva de niños y adolescentes en el desarrollo de las propuestas del municipio.

#### 2) Promoción y protección de derechos y gestión en red territorial

En el reconocimiento de que el estado debe estar presente en el territorio, el Municipio de Quilmes impulsó, en el diseño de su Plan Integral, la creación de unidades de promoción y protección de derechos que desarrollen proyectos y actividades para niños y adolescentes en los barrios. A su vez, se buscó fortalecer a las organizaciones y las redes interinstitucionales a través de espacios de capacitación y de asistencia técnica. En el mismo sentido, se propuso conformar pesas de gestión barrial como instancia y modalidad para la coordinación de las acciones en territorio.

#### 3) Fortalecimiento de una nueva institucionalidad pública

Desde adhesión a la Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, el municipio de Quilmes ha trabajado en la consolidación de una nueva institucionalidad pública respecto de estos grupos de población, de manera que se priorice la implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso a los servicios básicos, la participación de niños, niñas y adolescentes en sus distintos ámbitos de inserción y el goce pleno de sus derechos.

#### 4) Protección y restitución de derechos

Coordinar acciones y ofrecer alternativas, en coordinación con los ámbitos Provincial y Nacional, para la restitución de derechos vulnerados y/o para la protección de derechos amenazados, priorizando el entorno familiar y comunitario. Con ese fin, se construyeron e implementaron propuestas destinadas a jóvenes que hayan cometido infracciones a la ley. Estas incluyen instancias de patrocinio y de aplicación de medidas no privativas de la libertad.

En base a esas líneas de acción, en marzo de 2010 el intendente creó por decreto la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, que depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta subsecretaría funciona como autoridad de aplicación del Sistema de Protección y Promoción de Derechos municipal. Cuenta con una Dirección de Protección de Derechos, una de Promoción de Derechos, un Equipo de Territorio y Barrios, un Equipo de Estación la Plaza y una última Dirección General de Asuntos Legales y Justiciables.

Además, en la órbita de la Subsecretaría, se creó en 2011 la figura del Garante de los Derechos del Niño, que busca la implementación de dispositivos y mecanismos de trabajo que permitan al niño como sujeto de derecho ser escuchado y respetado, apartando el rol tutelar del Estado. En abril del mismo año, se formalizó a través del Decreto Municipal 1057/10 el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño y Adolescente del Municipio de Quilmes. Este, según la normativa, constituye un órgano esencial del Sistema; es un espacio de participación abierto, al que se pueden incorporar instituciones en el momento que en estas lo decidan, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en el reglamento. El requisito principal es el de estar inscripta en el Registro de Organizaciones, creado por la Resolución 003/09 de la Secretaría de Desarrollo Social.

## **Institucionalidad Pública**

### **Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia**

Dada la adhesión del Municipio de Quilmes a la Ley Provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño, la Secretaría de Desarrollo Social municipal manifestó la necesidad de contar con un organismo específico que funcione como ente rector del incipiente Sistema de Protección y Promoción. Se elevó un pedido al Intendente, que el 12 de marzo de 2010 decretó la creación de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, habilitando a la Secretaría de Hacienda a que haga la distribución presupuestaria correspondiente.

La subsecretaría funciona, desde mayo del 2013, en la sede de la calle Carlos Pellegrini 370, y atiende al público de 9 a 15 hs. de lunes a viernes. Además, tiene otra sede en O'Higgins 1748, donde se desarrollan actividades relacionadas. La Subsecretaría implementa programas, proyectos, acciones y servicios que promueven los derechos de la infancia y la adolescencia. Realiza actividades en barrios a través de sus equipos técnicos: el de Restitución y Promoción de Derechos y el Territorial y Transversal de Promoción de Derechos.

En marzo de 2013, Secretaría de Desarrollo Social publicó un informe en que dio cuenta de que desde 2008 hasta 2012 la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia brindó cobertura a 3158 niños, niñas y adolescentes en situación de extrema vulneración de derechos. Solo en 2012, la Subsecretaría realizó una inversión de 208 mil pesos en fortalecimiento del ingreso de niños, niñas y adolescentes y más de 240 mil pesos en proyectos de fortalecimiento institucional y redes de sostén. Finalmente, en proyectos de promoción de derechos, llevados adelante con organizaciones sociales, se hizo una inversión de 414 mil pesos.

### **Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño y Adolescente del Municipio de Quilmes**

En abril de 2010, el Intendente creó el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño y Adolescente a través del Decreto de Convocatoria 1057/10. A partir del esquema delineado en la Ley Provincial de Promoción y Protección, se dotó al Consejo de una serie de objetivos que pueden ser subsumidos en el siguiente punteo:

- Colaborar en el diseño de las líneas de trabajo necesarias para instrumentar las políticas públicas destinadas a la niñez y a la adolescencia.
- Proponer líneas de acción para fortalecer y acompañar el trabajo del Equipo de Restitución de Derechos y Equipo Territorial y Transversal, que conforman el área de Infancia y Adolescencia.
- Brindar asistencia y colaboración para el ejercicio de las funciones que competen al Equipo de Restitución de Derechos y Equipo Territorial y Transversal.



- Proponer el desarrollo de acciones en el ámbito de competencia del Departamento Ejecutivo y Legislativo Municipal y Provincial.
- Acompañar, fortalecer y supervisar los servicios prestados por organizaciones sociales convenidas con la Provincia de Buenos Aires con sede en el Municipio de Quilmes.
- Difundir los derechos de los niños y adolescentes. Presentar propuestas para su mejor atención y defensa desde una perspectiva territorial.

Integran el Consejo, según el Decreto de Convocatoria, representantes de las áreas del Departamento Ejecutivo Municipal: un/a representante titular y un suplente de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación, Cultura y Comunicación y de la Secretaría de planeamiento estratégico, obras, servicios públicos, tierras y viviendas. Además, podrán participar organizaciones sociales que tengan por objeto el desarrollo de actividades sobre temáticas y cuestiones de cualquiera naturaleza vinculadas a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias; organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales, e instituciones de carácter público o privado cuyo trabajo se relaciona con la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Como se mencionó anteriormente, todas las organizaciones deberán estar inscriptas y acreditadas en el Registro de Organizaciones conforme a la Resolución de la Secretaría de Desarrollo Social N° 003/09 y sus ampliatorias. Al igual que los representantes del ejecutivo municipal, cada organización participa a través de la designación de un representante titular y un suplente. Finalmente, el decreto contempla la participación de representantes de los niños, adolescentes y familias, a quienes se le brindará apoyo técnico y de capacitación para que conformen sus propias organizaciones y elijan representantes ante el Consejo.

El Consejo está compuesto por los siguientes órganos:

- a) Mesa General de Participación y Gestión Barrial: Este es el órgano máximo del Consejo Local. Define la vinculación con otros actores públicos, privados o de la comunidad. Decide sobre la expulsión de organizaciones o instituciones de carácter público o privado del Consejo Local. Define estrategias de abordaje de las cuestiones que surgen en las diferentes Mesas Participativas de Gestión Barrial. Desarrolla una agenda de temas que serán abordados por los Grupos de Trabajo, a la vez que monitorea el desempeño de estos. Además, resuelve potenciales modificaciones del reglamento del Consejo.
- b) Mesas Participativas de Gestión Barrial: Son espacios de encuentro que se desarrollan en diversos barrios del Municipio de Quilmes, donde asisten representantes del Departamento Ejecutivo, Organizaciones Sociales e instituciones vinculadas al barrio, vecino, vecinas y todos actores sociales del lugar. Tienen como objetivos transmitir experiencias sobre el trabajo que existe en el barrio relacionadas con diferentes temáticas y la forma de fortalecerlo, desarrollar la capacidad de organización del barrio, identificar los problemas que

afectan a sus habitantes y proponer acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida del barrio.

- c) Grupos de Trabajo: Son espacios de trabajo sistemático del Consejo Local. Profundizan el tratamiento y seguimiento de temas surgidos en las Mesas Participativas de Gestión Barrial. A su vez, desarrolla las acciones necesarias para la búsqueda de alternativas de solución a las temáticas o problemas planteados en las Mesas. Presenta informes de su actividad ante la Mesa General de Participación y Gestión Social.
- d) Secretaría de Coordinación Administrativa: Es el órgano administrativo del Consejo. Realiza las notificaciones necesarias para el llamado a convocatoria de la Mesa General de Participación y Gestión Social, lleva adelante una base de datos de las organizaciones integrantes, redacta el orden del día para cada reunión, de conformidad a los temas propuestos por los integrantes, elabora los Boletines de Trabajo resultantes de las reuniones de la Mesa General de Participación y Gestión Social, lleva adelante el registro de asistencia de los miembros titulares y suplentes del Consejo y se encarga de la comunicación en general.

Actualmente, en el Consejo Local participan más de 60 organizaciones. Desde su creación hasta junio de 2015, se realizaron 29 reuniones, en donde se delinearon propuestas de acción para la intervención directa en el distrito. En 2014, el Consejo Local priorizó el presupuesto para el aumento de la cobertura de proyectos destinados a la niñez y la adolescencia desarrollando una estrategia de trabajo específica para familias con niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad. Además, se aumentó el financiamiento de proyectos para organizaciones integrantes en dos líneas. La primera se focaliza en el fortalecimiento institucional y de redes de organizaciones como hogares, centros de día, jardines maternos y casa del niño. La segunda tiene como objetivo desarrollar proyectos comunitarios que se encuadren, dentro de los ejes cultura, educación, juego y derechos sexuales y reproductivos.

Durante el 2014, se implementaron Proyectos Participativos Sociales, Educativos y Culturales por un monto de un millón cuatrocientos cuarenta y nueve mil trescientos doce pesos (\$1.449.312).

### **Censo Social Quilmes**

El Municipio de Quilmes, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, a través del Programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales y el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SIEMPRO-SISFAM), realizaron el Censo Social Quilmes en el Municipio entre junio de 2009 marzo de 2010.

Según la publicación, el principal objetivo del relevamiento fue identificar los hogares en situación de vulnerabilidad social y recabar información estratégica que permita elaborar un Plan de Inversión Plurianual enfocado a solucionar los principales problemas

sociales de Quilmes, mejorar las decisiones de políticas públicas, aumentar la eficiencia y la inversión social en cada barrio.

El relevamiento, que fue realizado por la Universidad Nacional de la Plata y la Universidad Nacional de Lanús por medio de la Ficha Social (FISVA) que utiliza el SISFAM. El Municipio, junto con el SIEMPRO-SISFAM, seleccionó las zonas más vulnerables de Quilmes. Los barrios seleccionados fueron 24 de Diciembre, 9 de Agosto, El Arroyito, El Matadero, El Monte, El Sol, El Tala, El Tanque, Eucaliptos de Quilmes, Eucaliptos de Solano, Instituciones Unidas, Km13, La Esperanza Grande, La Florida, La Matera, La Resistencia, La Ribera, La Ribera de Bernal, La Unión, La Vera, Laprida, Los álamos, Monteverde, San Cayetano, Santa Lucía, IAPI, La Sarita, Saionara, Villa Azul, Villa Azul, Villa Itatí y Villa Luján. En total, el Censo Social relevó 28.470 familias que habitan en 24.087 hogares en donde viven 101.028 familias.

El Censo Social representa una experiencia única en el Conurbano Bonaerense. En el entendimiento de que los programas sociales son herramientas para la superación de algunos aspectos del fenómeno de la pobreza y de la vulnerabilidad, se considera que solo el conjunto de estos programas, con un diseño compartido, permitirá trabajar con las personas y núcleos familiares de manera integral e impactar favorablemente en el fenómeno, descendiendo los índices de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Un elemento esencial de este enfoque es la producción de información confiable que permita la toma de decisiones basada en evidencia y contribuya verdaderamente a la mejora social.

El Municipio de Quilmes cuenta con un Sistema de Información Social, siendo el Censo Social un insumo fundamental. Desde la perspectiva de la inclusión social, un Sistema de Información Social implica organizar y ordenar elementos de una realidad de forma tal que la describan, expliquen y muestren su funcionamiento. Los tres elementos que componen el Sistema de Información Social de Quilmes son:

- Información de demanda social: cubierta por las publicaciones que se derivaron de los resultados del Censo Social 2010. Entre ellas está no solo la publicación de los resultados generales, sino también Cuadernillos de Trabajo que desarrollan temas específicos como Infancia, Salud, Educación, Mercado Laboral, entre otros.
- Información de Oferta Social: Dar a conocer la oferta programática que ofrece el Municipio, la Provincia y Nación para los habitantes quilmeños.
- Monitoreo Comunitario: Prácticas de empoderamiento de la comunidad para que hagan seguimiento de las políticas y programas municipales y tengan participación en su diseño e implementación.

## **Abordaje de la prevención del consumo de alcohol en menores 18 años. Marco conceptual y oferta programática.**

### **Consumo responsable y abordaje integral**

Antes de analizar los programas y actividades que desarrolla el Municipio de Quilmes, es importante reflejar el abordaje conceptual que comparten las diferentes áreas de gobierno que

tienen incumbencia. En primer lugar, es posible distinguir dos componentes del abordaje: el primero tiene que ver con el abordaje temático, que responde a cómo entiende el Municipio el problema del consumo en los jóvenes. El segundo tiene que ver con el abordaje político, y las definiciones que son tenidas en cuenta para diseñar e implementar la política pública sobre estos temas.

Con respecto al *abordaje temático*, la Secretaría de Desarrollo Social adhiere al enfoque del Dr. Hugo Míguez, que plantea un desarrollo del consumo adolescente del alcohol que trasciende los efectos físicos que el joven podría estar buscando. Las políticas de regulación de venta de bebidas alcohólicas se enfrentan, desde su diseño, con un gran obstáculo: el hecho de que suele primar una lectura moral sobre el asunto, fundado habitualmente sobre la base de prejuicios culturales subjetivos.

Según Míguez, hay consenso acerca de que el alcohol es la primera droga de inicio hacia la drogodependencia, la sustancia que más motiva consultas que derivan en tratamiento y que es reconocida por sus usuarios como la que ocasiona los mayores daños personales. Sin embargo, para el autor, el alcohol no solo es droga de inicio sino también, y fundamentalmente, droga de iniciación, en la medida en que el adolescente lo consume para experimentar el ingreso al mundo de la independencia, del disfrute inmediato. Es preciso, entonces, no concentrarse exclusivamente en lo que la sustancia produce químicamente, sino también en la carga de significado que se le otorga al acto del consumo. Esta concepción permite acceder al problema del consumo de alcohol en menores de 18 años desde una nueva vía, la de los sentidos y significados, lo que a su vez habilita al diseño de otro tipo de intervenciones. Por otro lado, evidencia la complejidad de una situación construida y reforzada no solo por los adolescentes, sino también por los Adultos: medios de comunicación, el negocio de la diversión, los Estados con sus Instituciones y las familias. Y, finalmente, permite dejar atrás el paradigma centrado en el aspecto químico del consumo, cuyas derivaciones han resultado ser de poca utilidad en los resultados de políticas.

Argentina ha experimentado, en las décadas recientes, un cambio significativo en sus patrones de consumo. Un país de tradición vitivinícola, con problemas centrados en la bebida diaria y en la alcoholización por incapacidad de abstenerse, asiste en los últimos años, especialmente entre los jóvenes, a un consumo intenso y episódico de fines de semana que, incluso, modifica la morbi mortalidad, expresada ahora más en la emergencia por accidentes y violencia que en los tradicionales síndromes de abstinencia y cuadros de abuso que antes llegaban regularmente a los centros de atención médica. El beber es, esencialmente, un acto social naturalizado y, como tal, está formado por las representaciones de la cultura en el que tiene lugar.

El modelo conceptual desde el que parte el análisis de Hugo Míguez, y que es adoptado por el Municipio de Quilmes, parte de considerar que la subjetividad que define la relación con las bebidas alcohólicas es una resultante del interjuego entre los elementos a los que las personas se encuentran expuestos y aquellas que definen la vulnerabilidad del individuo ante esta exposición. Los factores relacionados con la oferta y promoción de los productos como con la vulnerabilidad, tanto individual como grupal, frente a estas son elementos que es necesario tener en cuenta a la hora de estudiar el fenómeno del consumo de alcohol adolescente y de diseñar políticas para prevenirlo. Actualmente, buena parte de las estrategias de *marketing* del mercado de las bebidas no solo promociona valores asociados al consumo (como el éxito social, económico, la libertad, la diversión), sino que también ofrece la alternativa química para calmar la insatisfacción. Así, la bebida alcohólica vende las imágenes de éxito y, a la vez, el calmante temporal del Fracaso (Míguez, 2010). El adolescente se inclina hacia las formas de ingestión más cercanas al uso remedial del alcohol. Es justo decir, no obstante, que algunas cámaras y empresas han avanzado en

esquemas de autorregulación que pretenden descomprimir el bombardeo mediático al que los adolescentes son sometidos. Estas prácticas, fundadas en la responsabilidad social empresaria, deben ser profundizadas.

En numerosos estudios que se han realizado a través de focus groups y encuestas, los jóvenes refieren la nocturnidad como un ámbito donde el uso de las bebidas alcohólicas tiene la función de promover la integración, facilitar la identificación recíproca y apoyar la expresión grupal de emociones relacionadas con el bienestar. La alcoholización, según reportaron los jóvenes entrevistados, es parte de una cultura que pauta una forma de socialización y que acepta el uso del alcohol como una recreación placentera que disminuye las tensiones del encuentro entre personas. La generalización de la ebriedad hace que no solo se naturalice el abuso, en cantidades y en frecuencia, sino también los riesgos asociados al estado de indefensión que crea este patrón de consumo.

Reconocer la complejidad del problema implica identificar otras fuerzas diferentes de los sujetos adolescentes que asuman. La nocturnidad es un territorio donde abunda la oferta concreta de bebidas alcohólicas, pero también la oferta simbólica, constituida por representaciones y creencias, que legitiman las prácticas de uso y abuso de bebidas y otras sustancias psicoactivas. Este entramado de representaciones y de tolerancia se refuerza por la conducta de los pares, de los padres y las familias, de los comerciantes, productores, líderes de opinión, medios de comunicación e Instituciones.

Claro que la exposición no explica en sí misma la alcoholización y el consumo problemático episódico. Es necesario también prestar atención a la vulnerabilidad que puedan presentar las personas y sus grupos de referencia. La disposición a ceder a la promoción de consumos reconocidos como dañinos resulta también de los mayores niveles de tensión o estrés social para los que son propuestos como paliativos, como la falta de recursos cognitivos, económicos, sociales y emocionales para manejar las presiones de esta exposición. La búsqueda de la identidad propia y de la apropiación de un espacio personal se realiza, en definitiva, en una zona que no está solo habitada por ellos. Desde esa concepción, el Municipio de Quilmes ingresa a la escena para contrarrestar la disponibilidad de la oferta simbólica, de la oferta concreta material y de la vulnerabilidad de los adolescentes.

En torno al *abordaje político*, es posible identificar dos conceptos que están presentes en el diseño y la implementación de las políticas.

El primero es el concepto de *integralidad*, que responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración no supone necesariamente cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor (Martinez Nogueira, 2007).

Uno de los desafíos de la integralidad es el hecho de que cada Secretaría constituye una problemática desde un enfoque de pensamiento disciplinar distinto. Distintas conceptualizaciones implican distintos abordajes, propuestas e incluso vocabularios. Es por esto que resulta esencial promover instancias de coordinación para adecuar estas diferentes cosmovisiones.

El segundo concepto, íntimamente relacionado con el primero, es de *coordinación*, que puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (aquello que resulta de la acción

conjunta de dos o más causas, pero es más que la simple suma de ellas) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005).

Un problema recurrente para la coordinación intersectorial en la hechura de políticas públicas es que cada sector tiene sus propias prioridades, y difícilmente renuncie a ellas para integrar un espacio de articulación. Es preciso, entonces, generar los incentivos necesarios para que una perspectiva demasiado sectorial ahogue las instancias multisectoriales de aproximación a los problemas que requieren una solución pública coordinada. Es particularmente importante que los Directores, Secretarios y demás integrantes de los escalafones altos de la administración estén convencidos del proyecto que se emprende y sean capaces de transmitir ese entusiasmo a los equipos de niveles medio y bajo que lideran.

Además de estos conceptos, lo que se reconoce es la transición hacia un modelo de *anclaje territorial*: no es más el joven o el adolescente el que tiene que trasladarse hacia un Centro de Salud Central (como lo puede ser un hospital), sino que es el Municipio el que se acerca a los territorios donde suceden las problemáticas. A la vez, este enfoque territorial permea no solo en la dimensión de protección de derechos, sino también en la de promoción. Se profundizará más sobre este anclaje cuando se describa el funcionamiento de los diferentes programas, en el apartado que se presenta a continuación.

### **Oferta programática**

La problemática del consumo de bebidas alcohólicas por parte de menores de 18 años presenta un complejo mapa de actores involucrados, que incluye al sector estatal, familias y referentes, instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas y comerciantes. Estos actores desempeñan, además, variados roles: regulación, promoción y prevención, provisión de servicios, vigilancia, ejecución, transmisión de valores y saberes, recaudación y fiscalización.

A nivel general, y como fue analizado en el diagnóstico nacional<sup>6</sup>, la oferta programática pública relativa a la temática bajo análisis puede categorizarse de distintas maneras, según:

- El grupo etáreo (infancia y adolescencia, adultos)
- El nivel de complejidad (1er, 2do y 3er nivel de atención)
- Las estrategias: promoción / prevención y asistencia / fiscalización.
- La jurisdicción: nacional, provincial y municipal

En el caso del Municipio de Quilmes, existe un esfuerzo institucional por abordar integralmente la problemática incluyendo estrategias que se diseñan con la participación de diversos sectores de gobierno (salud, promoción social, cultura y educación, etc). Esta definición política constituye, a la vez, una apuesta y un desafío de, coordinación de ideas, recursos y programas, que puede generar respuestas más efectivas a la hora de incidir en la prevención del

---

<sup>6</sup>Documento de Trabajo N°125 "Políticas públicas para la reducción de la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años. Una aproximación al caso argentino." de CIPPEC. Se puede encontrar en: [www.cippec.org/-/politicas-publicas-para-la-reduccion-de-la-venta-y-el-consumo-de-alcohol-en-menores-de-18-anos-una-aproximacion-al-caso-argentino](http://www.cippec.org/-/politicas-publicas-para-la-reduccion-de-la-venta-y-el-consumo-de-alcohol-en-menores-de-18-anos-una-aproximacion-al-caso-argentino)

consumo de alcohol. La coordinación incluye acciones especializadas desde cada actor institucional, pero también una mirada común de cuáles son las prioridades y las mejores maneras de abordar la problemática. En este sentido, y alineada con el marco conceptual descrito anteriormente, es posible dividir en 3 las estrategias programáticas: aquellas que apuntan a la prevención, promoción y la inclusión, aquellas que apuntan a la asistencia y, por último, aquellas que tienen como objetivo la fiscalización del cumplimiento de las normas.

### **Estrategias de prevención, promoción e inclusión**

Entre aquellos programas y políticas que apuntan a *la prevención, promoción y la inclusión* de los adolescentes y jóvenes es posible encontrar, a su vez, 2 categorías: promoción de la salud e inclusión socioeducativa.

Entre los programas destinados a la *promoción de la salud*, cabe destacar el programa **Hola Salud**, llevado a cabo por la Secretaría de Salud. Posee tres subcomponentes. El primero de ellos es **Hola Salud en los Barrios**. Todos los sábados se realizan las Jornadas de Salud y Participación Popular en los distintos barrios del distrito. Desde la Unidad Sanitaria y con la participación del equipo que trabaja en ella, y la presencia de funcionarios de la Secretaría de Salud, se instalan equipos profesionales itinerantes y promotores y promotores de salud. El objetivo de estas Jornadas es acercar la Unidad Sanitaria al barrio, brindando todos los servicios y posicionándola como referente para la población del área. De esta forma, se busca activar un servicio que se encuentra atomizado. Un segundo componente es **Hola Salud en las Escuelas**, que se articula con el Consejo Escolar. Las Unidades Sanitarias organizan junto con la Escuela y los padres de los niños la modalidad operática para llevar a cabo estas Jornadas de control en salud. El equipo está integrado por un médico pediatra o generalista y dos enfermeros. Finalmente, el tercer componente es **Hola Salud en las Casas**, que se propone intervenir en forma directa en los barrios de mayor vulnerabilidad socio-sanitaria, visitando una por una las casas de los vecinos, a fin de realizar un censo de situación nutricional, promover inmunizaciones e instalar la lucha contra la parasitosis.

Por su parte, la Dirección de Juventud organiza, en articulación con la Secretaría de Salud, las Jornadas de Salud para Jóvenes. Estas se realizan en las Escuelas Secundarias con el objetivo de que todos los alumnos puedan acceder a los controles médicos que estos operativos ofrecen, desde médico clínico hasta consultas de educación sexual. Se pone particular énfasis en convocar a los jóvenes inscriptos en el Pro.Gre.Sar, ya que a través de estas jornadas, pueden realizarse los estudios médicos que el Programa requiere para acceder al cobro. Este programa va de la mano con el de Prevención de la Salud que también organiza la Dirección de Juventud y que tiene un cariz más informativo. Se organizan charlas de prevención en las escuelas sobre distintas temáticas: VIH, adicciones químicas, bulimia y anorexia. Las jornadas de prevención son diurnas o nocturnas, e incluyen el reparto de preservativos y material sobre embarazo adolescente no deseado, adicciones y enfermedades de transmisión sexual.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social desarrolla el programa Espacio de Oportunidades. Esta iniciativa tiene como propósito promover el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos estipulados en la legislación y normativas vigentes. En ese contexto, se intenta facilitar el diálogo y el acceso a la información sobre la temática. En síntesis, se trata de una propuesta de sensibilización sobre derechos sexuales y reproductivos destinadas a las personas que concurren a la Secretaría de Desarrollo Social por gestiones vinculadas con diversos programas sociales. En ese espacio, se ofrece un lugar de consultas y se distribuyen materiales informativos provistos desde diferentes programas de los Ministerios Nacionales de Salud y Educación y desde la propia Secretaría. Entre otros, se brindan folletos sobre promoción de la salud, prevención de enfermedades de transmisión sexual, prevención del cáncer de mama y del cuello de útero,

publicaciones destinadas específicamente para los y las adolescentes, y, en articulación con el Programa Preventivo Municipal de VIH-SIDA de la Secretaría de Salud de Quilmes, se distribuyen preservativos en forma gratuita. Asimismo, se aprovecha la oportunidad para registrar contactos de referentes sociales y educativos interesados en profundizar la temática a través de consejerías.

La Secretaría de Salud lleva adelante un Programa de Capacitación y Formación de Operadores Sociocomunitarios. Consiste en encuentros de intercambio y formación sobre las problemáticas del campo de la salud mental y las adicciones. La modalidad se implementa en ocho encuentros, una vez por semana, durante dos meses, en un lugar asignado para este fin. Las charlas tienen lugar de manera rotativa en diferentes puntos del partido de Quilmes y están a cargo de profesionales de la salud e invitados.

El Municipio tiene una miríada de programas relacionados con la *inclusión socioeducativa* de los adolescentes y jóvenes. Durante el receso escolar, las escuelas de Quilmes permanecen abiertas en el marco del programa Escuelas de Verano, llevado a cabo por la Jefatura Distrital de Inspección de Quilmes y el Municipio. Alumnos de 52 escuelas participan del programa, accediendo al servicio de comedor, mientras que 26 escuelas se incorporaron a la modalidad de recreación, con actividades organizadas por diferentes dependencias del ejecutivo municipal. Los estudiantes pueden participar de propuestas tales como talleres de danza, de teatro, de cine y otras actividades culturales. El cierre del programa se realiza con una gran fiesta en el Museo del Transporte del distrito.

**Los chicos van a la cancha** es otro de los programas de promoción socioeducativa. Durante la realización del campeonato oficial de fútbol organizado por la AFA, un grupo de chicos de escuelas quilmeñas concurre al estadio cada vez que el club Quilmes juega de local. Esta iniciativa, que permite que muchos chicos puedan ver un partido de fútbol en una cancha profesional por primera vez, es posible gracias a un convenio firmado entre la Secretaría de Cultura, el Consejo Escolar y Quilmes Athletic Club. Una intervención similar es **Los chicos van al cine**, organizada por el Municipio en articulación con el Club de Leones y Hoyts Cinema. Permite que los alumnos de las escuelas quilmeñas asistan a una función cinematográfica. Esta actividad, a la vez, habilita a los docentes a trabajar desde distintos abordajes y con diversas herramientas pedagógicas, amén de significar una gran experiencia en la vida de muchos de estos alumnos. Por su parte, el **Ciclo de Cine Político** tiene como objetivo brindar una serie de películas documentales históricas sobre diferentes temas a desarrollar, reforzándolos con textos pertinentes, ya sean de elaboración académica o de divulgación. De esta manera, se contribuye al desarrollo de un debate crítico y reflexivo sobre lo trabajado, brindándole a los participantes herramientas teóricas para afrontar debates inscriptos en la sociedad.

La Dirección de Juventud lleva adelante el **Programa Cronistas Barriales**, un proyecto de extensión universitaria que forma parte del Programa de Comunicación, participación y ciudadanía de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), en articulación con la Jefatura Distrital de Educación y la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes. Se implementa hace cuatro años y lleva siete emisiones realizadas por el Área de Producción Audiovisual de la Universidad. Las producciones de Cronistas Barriales se pueden ver tanto en UNQ TV, el canal de televisión de la Universidad, como en Facebook y en la página web de la Secretaría. Para desarrollar el proyecto, chicos y chicas de distintas escuelas de Quilmes reciben acompañamiento en el proceso de capacitación donde se les ofrecen herramientas audiovisuales para la producción de herramientas audiovisuales para la producción de noticias televisivas. Los adolescentes recuperan experiencias de su entorno a partir de sus propias miradas, discutieron temas y los convirtieron en noticias.



El **Proyecto Espacios Abiertos**, también de la Dirección de Juventud, tiene por objetivo crear espacios que se constituyan como referencia de promoción y protección de derechos para niños, niñas y adolescentes, como también de sus familias. Ofrece la posibilidad de transitar experiencias significativas para su crecimiento y la ampliación de su ciudadanía. Asimismo, busca promover el establecimiento de lazos y armado de redes de sostenimiento y cuidado a nivel barrial, además de articular el acceso y la permanencia en la escuela. Se trata de una propuesta educativa grupal que genera espacios de participación en el desarrollo de un proyecto colectivo que potencie el acceso al patrimonio cultural y la circulación por nuevas experiencias. A su vez, se trabaja en el acceso a los servicios públicos educativos, de salud y cultural.

El Proyecto **Del Potrero a la Escuela** es llevado a cabo por militantes y vecinos de distintos barrios de Quilmes. Está dirigido a jóvenes cuyas edades oscilan entre los 8 y los 21 años, con el objetivo de erradicarlos de las calles y llevar datos concretos y estadísticos de los motivos de deserción escolar. El programa tiene como objetivo solucionar la dificultad que tienen las personas por falta de DNI. A su vez, se consiguieron 130 becas de %500 para los jóvenes, se realizaron charlas de Salud mental en diferentes barrios y se incentivó a los adultos a participar de actividades de voluntariado. Se recuperaron varias sociedades de fomento que estaban acéfalas o abandonadas. El programa es gestionado por la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos.

La secretaría de Desarrollo Social implementa **Poné tu cabeza en juego**, espacio mixto donde las chicas y los chicos se acercan a distintos juegos de mesa tradicionales y modernos, contextualizando las historias en las que surgieron y el conocimiento de nociones históricas, culturales y geográficas. El proyecto pretende que las y los participantes aprendan a tomar decisiones a partir del desarrollo de las estrategias y habilidades del pensamiento. Esta iniciativa propone espacios e instancias de juego que posibilitan el encuentro con otros, la incorporación de pautas y reglas que medien las relaciones entre los sujetos, el desarrollo de la inteligencia, la imaginación y, fundamentalmente, el entusiasmo y el disfrute. Además de la formación, el proyecto contempla la entrega de un conjunto de tableros para cada una de las organizaciones, con el fin de seguir multiplicando la experiencia en el tiempo.

La oferta cultural es amplia. La **Escuela Municipal de Bellas Artes**, fundada en 1942, ofrece cursos, seminarios y talleres relacionados con la expresión artística a cargo de más de 190 miembros del personal docente. A la vez, se incentiva la participación de los adolescentes en museos como el de Transporte, el de Artes Visuales Roverano, el Almirante Brown y el Museo Fotográfico Municipal. Estos ofrecen muestras y talleres y se constituyen en espacios de encuentro para actividades juveniles. También se incluye entre esta oferta el Teatro Municipal de Quilmes; se les ofrece entradas gratuitas a los jóvenes y se ofrece a las compañías quilmeñas para actividades juveniles.

En el campo de los deportes, se puede mencionar el Plan Municipal de Deportes, que está estructurado a partir de los siguientes ejes: la Liga Municipal de Fútbol, Deporte Especial, y Deporte Social. Sus objetivos son posibilitar el acceso masivo de la población a la práctica deportiva, hacer del deporte un estilo de vida, contribuir con las diferentes entidades del partido con recursos humanos, financieros y materiales para la organización de actividades deportivas y recreativas, alentar el desarrollo de programas y proyectos de esa índole, y formar recursos humanos con capacidad profesional y responsabilidad social para la conducción, implementación, difusión y enseñanza de actividades físicas y deportivas.

Otra iniciativa es la **Jornada Interbarrial "Jugar por Jugar"**, que la Secretaria de Desarrollo Social acompañó dentro del Eje Juego y Espacio Público que tiene como objetivo generar acciones,

junto con organizaciones sociales e instituciones, que colaboren con el disfrute del derecho al juego de niños, niñas y adolescentes en el marco de la aplicación de la Ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. A su vez, también se puede mencionar **El Camino de los Murales**, proyecto que propone espacios de trabajo conjunto entre niños, niñas y adolescentes de distintas partes del barrio para promover la integración de los vecinos como así también coordinar el trabajo entre las diferentes organizaciones y grupos comunitarios. Tiene por objetivos brindar espacios de expresión artística, fortalecer las redes comunitarias y generar un impacto visual positivo en el barrio. En el mismo sentido, el **Taller de Acrobacia en Tela**. Este, y otros talleres, tienen el propósito de fortalecer la oferta de actividades culturales y recreativas en los barrios, y de esa manera, acercar a los adolescentes la oportunidad de conocer y experimentar formas de expresión artística que contribuyan a ampliar sus posibilidades de desarrollo personal. Se trabajan aspectos vinculados a la motricidad, como así también valores asociados al trabajo, el respeto y la solidaridad. A través de la enseñanza de acrobacia de piso, acrobacia en tela, malabares y trapecio, se promueve la creatividad, la imaginación y la capacidad expresiva que surgen de la adquisición de aprendizajes relacionados al lenguaje corporal. Otro taller de características similares es el de **Aerografía y Dibujo**.

**Postales de Carnaval** pretende difundir los Carnavales de Quilmes a partir de la producción fotográfica y audiovisual, desde la mirada de los y las adolescentes de los barrios quilmeños. Los equipos de participación de la Secretaría de Desarrollo Social acompañan la implementación del proyecto, que se enmarca en el eje Cultura.

El **Programa de Mejoramiento de Barrios** (PRO.ME.BA) se propone mejorar la calidad de vida y fomentar la inclusión urbana de sectores económicamente vulnerables, particularmente de asentamientos y villas. Es llevado adelante por la Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión Pública, Tierras y Vivienda. El mejoramiento del espacio público para la promoción de derechos de los adolescentes es una de las prioridades del Municipio. En ese sentido también se inserta el **Proyecto de La Ribera**, que consiste en la revalorización de la sección costera del Partido y construcción de parques y áreas recreacionales que incluyen un complejo de natación, una pista de skate, entre otros.

Por otro lado, hay varias intervenciones que buscan articular la oferta universitaria con el período de egreso de los estudiantes secundarios. Entre ellos, se puede nombrar al Centro Municipal de Articulación Universitaria La Florida. Funciona desde el 8 de marzo de 2010, y se inauguró con el objetivo de formar un polo educativo para todos los vecinos de la zona, así como también sumar talleres de distintos oficios para brindar más posibilidades de inserción laboral a los jóvenes. Se ofrece apoyo escolar y orientación vocacional gratuitos. En este contexto, se organizan también Ferias de Universidades, en donde se concentra a todo los alumnos del último año del distrito con el fin de orientar, estimular y fomentar la continuidad de los estudios superiores, a través de la creación de un espacio de contacto con el mundo de la universidad pública para dar a conocer las carreras que las mismas ofrecen. Se brindan charlas de motivación y de orientación vocacional, mesas de destacados profesionales y se propicia el contacto directo con el personal de las casas de altos estudios. En el mismo sentido, el Municipio tiene **Convenios con Universidades**, entre ellas, la UNQ, la UNAJ, la UNLP y la UTN.

El Municipio también estimula la participación política de los jóvenes. El programa **Yo también voto** consta de hacer conocer a los alumnos de las escuelas secundarias de qué trata la ley electoral y la ley de partidos políticos y cómo funciona el sistema electoral a través de simulacros de votación, con el fin de estimular e informar a los jóvenes para que tengan un primer acercamiento al ejercicio de la ciudadanía. En el mismo sentido, el programa **Organizate, formá tu**

**centro**, cuyo objetivo es crear, fortalecer y/o incentivar el desarrollo de Centros de Estudiantes. Para esto, la dirección brinda Taller de Capacitación “Qué es, para qué, y cómo funciona un centro de estudiantes, y proceso electoral” con material de apoyo para cada alumno.

A su vez, el Municipio cuenta con el Programa **Facilidades para Jóvenes**, que les permite a los chicos acercarse a la dirección para realizar fotocopias, impresiones y utilizar internet de manera gratuita; para acceder a estos beneficios, tienen que contar con un certificado de Alumno Regular y fotocopia del DNI. Finalmente, se puede mencionar la política de **Boleto estudiantil**, que consiste en un carnet que es válido para viajar en las líneas comunales 580, 582, 583, 584 y 585.

### **Estrategias de asistencia**

En lo referido a los procesos de *asistencia*, se analizan aquí aquellas intervenciones que tratan el consumo problemático cuando genera importantes daños a la salud física y mental.

La red de atención sanitaria está conformada por 41 Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS), 16 de los cuales ofrecen atención a la salud mental, y dos centros de resolución inmediata: el instituto Municipal “Ramón Carrillo” y el Centro Asistencial Don Bosco. Respecto al Segundo Nivel de Atención de Salud, está constituido por el Hospital “Dr. Eduardo Oller” de San Francisco Solano y el Hospital Isidoro Iriarte, este último dependiente de la Provincia de Buenos Aires.

El Municipio cuenta además con un Centro de Radio Enlace y Emergencias Médicas (crem). Este cumple las funciones de traslado de pacientes desde el primer al segundo nivel, y atiende emergencias en la vía pública, en colegios, bancos, etc. A su vez, el Municipio tiene un Hospital Móvil que funciona los martes, jueves y sábados, hace 7 años. Con este instrumento, logran acceder a la población más vulnerable que no se acerca a los centros de atención primaria. Esta modalidad tiene un doble objetivo: en primer lugar, atender las necesidades sanitarias inmediatas; en segundo, buscar institucionalizar la práctica de la visita al médico o las salitas. Esta práctica va de la mano con el enfoque territorial que es transversal a todas las dependencias municipales. Cuenta con las siguientes bases de emergencias médicas, ubicadas en las Unidades Sanitarias y Hospitales:

- Unidad Sanitaria Villa Augusta (Ubicada en Bahía Blanca esq. Ecuador y Colombia, Ezpeleta). Cuenta con un médico y un chofer.
- Unidad Sanitaria 25 de mayo (Ubicada en Roque Cisterna y 186, Quilmes Oeste). Cuenta con un móvil con un médico y chofer.
- Hospital Solano (Ubicada en 844 esq. 852 y 853, San Francisco Solano). Cuenta con un móvil con un médico y un chofer.
- Hospital Don Bosco (Misiones esquina Formosa y Misiones, Don Bosco) Cuenta con un móvil con médico y chofer.
- I.M.M.P. - UTIM (Ubicada en Islas Malvinas y Torcuato de Alvear, Quilmes Centro). Cuenta con un móvil con médico y chofer especializado en enfermería.
- Unidad Sanitaria Los Eucaliptus (889 y 864, San Francisco Solano). Cuenta con un móvil y un chofer.
- Unidad Sanitaria María Eva (Ubicada en Pampa esq. 172 y 172 bis, Bernal Oeste). Cuenta con dos móviles de traslados.
- Unidad Sanitaria La Matera (Ubicada en 877 y 815).

Por otro lado, existen intervenciones de abordaje específico que, si bien no son las más importantes en término de cobertura, se focalizan en los sectores más vulnerables. Estas son:

- En el Hospital Solano, se capta a las mujeres embarazadas con síntomas de abuso de sustancias que van a una consulta y se les ofrece asistencia psicológica, psiquiátrica y

la posibilidad de asistir a una Casa de Día. En la Casa, se realizan distintos talleres. Se articula, además, con el área de neonatología para que cuando llegue el momento del parto tengan en cuenta que la madre consumía. De esta manera, es posible brindar una pronta atención al recién nacido, de acuerdo con las patologías que pueda llegar a tener como resultado del consumo de la madre. Cuando sucede un parto de urgencia, la articulación se hace en la dirección inversa: el servicio de neonatología avisa a la Casa de Día, que inicia el trabajo con la familia.

- Centro de Atención a los Problemas Psicosociales: Antes llamada “La Casita del Paco”, surgió para atender la problemática específica del consumo de esta sustancia residual. Sin embargo, luego fue cambiando el enfoque y el tipo de modalidad de atención. Actualmente, presta guardia psicológica de 9 a 14 hs. Además, cuenta con operadores que hacen acompañamiento terapéutico y trabajan con el barrio.
- Un parador que ofrece la posibilidad de alojamiento temporal cuando hay faltantes de lugar en los centros de rehabilitación de adicciones y cuando se presentan personas con crisis subjetivas.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud articulan para implementar una red de equipos territoriales. Cada equipo está compuesto por un psiquiatra, tres psicólogos, un acompañante de salud y trabajadores sociales. Estos grupos se encuentran en el territorio, georreferenciados según los casos que son relevados por el área de Desarrollo Social o por el de Salud. Además, existe una mesa semanal con el equipo de restitución de derechos de Desarrollo donde se revisan los casos que puedan demandar trabajo conjunto. Muchas veces, los operadoras del área de restitución acompañan a los pacientes a las consultas médicas. En las mesas semanales, se discuten los casos y se piensan intervenciones conjuntas, que lleva adelante el equipo conjunto en territorio.

Finalmente, la Secretaría de Salud y la de Desarrollo trabajan en conjunto con Nación en la implementación de un programa de atención a la salud en el CIC de Villa Mitema. Nación se encarga de lo referido al acondicionamiento del CIC y de la contratación de un equipo que cuenta con un psiquiatra y cuatro psicólogos, mientras que el municipio apoya con efectores de salud (principalmente pediatras) y dicta talleres de cultura.

## **Algunas reflexiones finales y recomendaciones**

El marco conceptual a partir del que se diseñan e implementan las políticas públicas destinadas a hacer frente a las problemáticas originadas en el consumo de alcohol por parte de menores de 18 años, es de destacar.

El Municipio parte de reconocer la multicausalidad y la complejidad resultante del fenómeno. Las Secretarías de Gobierno que intervienen han logrado consolidar una concepción que trasciende el centralismo de la sustancia para atacar los determinantes psicosociales de la vulnerabilidad adolescente frente a la oferta, concreta y simbólica, de las bebidas alcohólicas. Este abordaje se inserta en uno mayor, signado por la adhesión del Municipio a la Ley Provincial de Protección y Promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En este contexto, destacan tres elementos fundamentales de una política para la reducción del consumo y la venta de bebidas alcohólicas en menores de edad, los tres presentes en las intervenciones del Municipio de Quilmes.

En primer lugar, la **integralidad del abordaje**. Las políticas no se reducen a mecanismos de control y monitoreo, sino que afrontan las problemáticas desde dimensiones diversas, encuadrándolas desde un enfoque de promoción y protección de derechos. Abordajes integrales requieren, necesariamente, de definiciones integrales del problema. Durante el proceso de entrevistas, fue evidente que las dependencias ejecutivas comparten una concepción similar del asunto, lo que deriva en estrategias complementarias para su abordaje.

En segundo lugar, el Municipio apuesta a la **participación ciudadana** a través del Consejo Local de Niñez y Adolescencia y las Mesas Barriales. Estas son instancias de participación descentralizada en donde representantes vecinales, organizaciones de la sociedad civil, actores privados y funcionarios municipales se embarcan en el debate y el diseño de intervenciones para estos grupos poblacionales. El Consejo es un organismo profundamente enraizado en los barrios, y constituye un ámbito de deliberación, de incidencia en la agenda pública y de monitoreo de las acciones gubernamentales.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, es de destacar el **enfoque territorial** que media las intervenciones del Municipio en materia de adolescencia. La presencia de equipos permanentes en los barrios, particularmente en aquellos con mayores índices de vulnerabilidad, permite la identificación temprana de problemáticas y habilita acciones concretas y específicas para hacerles frente. Funcionarios y equipos técnicos de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Cultura y Salud recorren permanentemente los enclaves territoriales del Municipio para llevar adelante actividades de relevamiento y prestar asistencia especializada.

Respecto al marco conceptual específico, las intervenciones parten de las investigaciones de Hugo Míguez sobre patrones culturales de consumo de alcohol en poblaciones adolescentes. El enfoque del especialista hace referencia a la metamorfosis que experimentó Argentina durante las últimas cuatro décadas: de un patrón de consumo

mediterráneo, con énfasis en el consumo cotidiano en el marco de la mesa familia y con cuadros sanitarios relacionados con la abstinencia, a un patrón nórdico/anglosajón, con un aumento del consumo sin ingesta de alimentos, abuso episódico de las sustancias y cuadros sanitarios relacionados con excesos de consumo y accidentes de tránsito y peleas. En una serie de análisis, Míguez identifica dos grandes fuerzas que explican el aumento de este tipo de consumo que, además, caracteriza al consumo problemático adolescente. En primer lugar, “fuerzas externas”, entendidas como la disponibilidad material y simbólica de bebidas alcohólicas y la construcción de un sentido de pertenencia a partir del consumo compartido entre adolescentes en previas y boliches. En segundo lugar, “fuerzas internas”, que hacen referencia a la situación de vulnerabilidad, tanto individual como grupal, del adolescente ante esta oferta validada por padres, adultos, empresarios y, hasta cierto punto, la sociedad entera.

Esta problematización es importante porque permite un abordaje integral que no se sustente únicamente en la fiscalización del consumo, que de por sí es importante, sino también en la promoción de alternativas de expresión y construcción de identidad entre los adolescentes que no tengan al consumo de bebidas alcohólicas como pilar. A partir de esta situación, se pueden identificar una serie de recomendaciones transversales a estas políticas.

### **1. Fortalecer el enfoque de reducción de daños**

Incorporar el enfoque de reducción de daños (también llamado reducción del riesgo o minimización de los daños) en el diseño de las acciones a realizar, puede dar resultados efectivos. Es una estrategia de abordaje de los daños potenciales relacionados con el consumo excesivo. Tiene como primer objetivo disminuir los efectos negativos producto del consumo excesivo y, a partir de allí, construir conjuntamente con el sujeto que demanda objetivos de mayor complejidad, con el fin de mejorar la calidad de vida. Las estrategias de reducción de daños se han ocupado no sólo de las prácticas individuales, sino de comprender las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos para desarrollar intervenciones apropiadas y establecer relaciones específicas de cuidado y reciprocidad entre los individuos y los grupos en los contextos de consumo excesivo (Intercambios, 2015).

En base a experiencias desarrolladas en otros municipios del país, se proponen las siguientes líneas de acción, de acuerdo al enfoque de reducción de daños:

- Desarrollar **cursos de concientización para responsables de comercios y puntos de venta de bebidas alcohólicas**, en torno a los daños generados por el consumo excesivo y el rol que pueden jugar en el control de las cantidades de alcohol ingeridas por los consumidores.
- Desarrollar **eventos públicos intergeneracionales en plazas y parques**. La asistencia por parte de los jóvenes a este tipo de eventos disminuye la probabilidad de consumo excesivo de alcohol y representa una alternativa de entretenimiento más sano.

- Estimular la **oferta de comida y de bebidas sin alcohol** en eventos en bares o casas particulares, para disminuir los efectos del alcohol en los jóvenes. Esta acción previene también de futuros daños que pueden estar ocasionados por accidentes de tránsito.
- En línea con lo anterior, promover la presencia de carritos y locales de comida y bebida sin alcohol accesibles en las **salidas de los locales de baile** y discotecas, a fin de garantizar la ingesta de alimentos antes de emprender el traslado a la casa.
- Estimular a los locales de baile y discotecas a generar **barras de tragos alternativas** (jugos frutales) y horarios en donde la venta de alcohol esté prohibida, con el objeto de moderar los efectos de la ingesta excesiva.
- Generar acciones respecto de los **traslados nocturnos**. Se pueden aplicar medidas más tradicionales como los controles de alcoholemia, pero también es necesario garantizar el acceso al transporte público nocturno, a través de servicios de taxis, remis y buses que puedan estar coordinados con los locales de venta de bebidas y locales de baile.
- En relación con la propuesta anterior, establecer en conjunto con los locales de baile y discotecas, la **gratuidad de la entrada** en caso de presentarse en un estado de sobriedad (menos de 0,05° de alcohol).
- Establecer unidades de traslado sanitarias y fortalecer el **CREM** para la asistencia de casos de consumo excesivo o daños generados por sus efectos.
- Desarrollar **campañas comunicacionales**, dentro de los lugares nocturnos y de consumo como en la calle, en todas las dependencias municipales y en la Radios Comunitarias, que amplíen la información y las recomendaciones que la misma sociedad civil puede tomar en cuenta para reducir los daños por el consumo excesivo.
- Gestionar en Provincia y en Nación el fortalecimiento de Proyectos Preventivos específicos a los diferentes Ministerios y Secretarías.
- Generar estrategias de Estímulos en el mejoramiento de la accesibilidad y calidad prestacional de los Equipos Sanitarios en los Hospitales (fijos y móviles) Caps y Cics frente a la temática.

## **2. Institucionalizar y fortalecer los mecanismos para asegurar una coordinación intersectorial y descentralización territorial.**

Para lograr su objetivo, más aún si se incorpora el enfoque de reducción de daños, es necesario que las políticas partan de reconocer que el fenómeno del consumo excesivo está generado por una multicausalidad de factores subjetivos, familiares, comunitarios y culturales. Por eso, requiere, en primer lugar, asegurar una complementariedad de acciones y actores y una continuidad en el tiempo. Esto implica la necesidad de implementar una perspectiva integral, lo que involucra tantos desafíos de coordinación intersectorial como la necesidad de asegurar mecanismos de descentralización territorial.

Respecto a lo primero, la integralidad responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración no supone necesariamente cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007). Por su parte, la coordinación, en tanto medio para alcanzar la integralidad, constituye el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más causas, pero es más que la simple suma de ellas) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005).

La multiplicidad de los actores que tienen una intervención en la problemática del consumo en el Municipio de Quilmes es muy variada y diversa, lo cual representa tanto una ventaja en torno a las ofertas existentes como una complejidad a la hora de coordinar las acciones.

Respecto a lo segundo, la descentralización es una apuesta por la territorialidad de las intervenciones, es decir, acercar las políticas sociales a los destinatarios, teniendo en cuenta el lugar por donde transitan sus vidas. Es importante reconocer que descentralizar implica siempre nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales. Es importante determinar si la capacidad de decisión está distribuida entre las autoridades de distinta escala territorial, las atribuciones que le caben a cada autoridad, los mecanismos existentes para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción, las heterogéneas capacidades de gestión de cada una de las unidades a cargo de la implementación de políticas sociales (Repetto & Fernández, 2012). Por ello, se requiere trazar rutas críticas que establezcan quiénes y en qué momento deben intervenir, tanto entre sectores como en lo referido a la escala territorial.

### **3. Conformar equipos de trabajo fijos**

Con el objeto de elevar la calidad y la eficacia de las estrategias programáticas que se vienen implementando en relación a la prevención, la asistencia y la fiscalización, es necesario que se conforme un **Equipo de Trabajo Fijo (ETF)** de representantes decisionales de las áreas ya mencionadas. Este equipo debe constituirse y establecer su funcionamiento a través de un reglamento que dé cuenta de los mecanismos de integración y toma de decisiones. Se sugiere generar semanalmente (en la medida de lo posible), una agenda de actividades articulada, una evaluación de las intervenciones ya realizadas y un registro y comunicación de las intervenciones. Para ello, se requiere que el ETF cuente con recursos humanos y financieros (materiales, móviles, etc) que le permitan diseñar mejores estrategias de intervención. La importancia de contar con un equipo de trabajo fijo radica en la necesidad de contar con recursos humanos estables, que cristalicen aprendizajes y capacidades, sin por eso supone una rigidez técnico-burocrática.

Estos equipos de trabajo, a su vez, deben tener una fuerte impronta territorial aprovechando la institucionalidad existente (en especial las Mesas de Participación Barriales). Sus integrantes deben conocer el contexto específico dentro del que operan, con sus problemáticas particulares, como también es necesario que los ciudadanos participen de la búsqueda de soluciones. Los equipos territoriales son el punto nodal entre los titulares de derechos y el gobierno municipal, encargado de garantizar su efectivo cumplimiento. Representan un canal de comunicación imprescindible para el funcionamiento efectivo de un sistema de prevención y asistencia del



consumo abusivo. Es preciso avanzar en una concepción transversal de coordinación distrital que habilite a los equipos en territorio a programar y diseñar sus políticas y acciones desde el barrio, con el resto de las áreas y en conjunto con las direcciones de distrito.

Capacitar al Área de Enfermería de los Hospitales y Caps locales, en la detección, orientación y derivación asistencial en la temática.

Desarrollar Grupos de Autoayuda para Referentes (familiares, amigos, parejas de personas afectadas por consumo) en CAPS

#### **4. Articulación con el sector privado y comunitario**

Las intervenciones que pretendan afrontar a esta problemática concreta debe poner foco en las articulaciones posibles (y necesarias) entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil. Desandar el camino de la naturalización del consumo excesivo requiere que todos los actores puedan tomar cartas en el asunto. En este sentido, articular desde el Estado Municipal con el acompañamiento del Provincial y las empresas proveedoras de bebidas alcohólicas locales y provinciales, así como los propietarios y trabajadores en los diversos puntos de venta locales, amplifican las miradas sobre la problemática y establece responsabilidades mutuas y agenda de trabajo con designación de aportes y evaluación de la misma. Desde el enfoque de la responsabilidad social empresarial, es posible encontrar aliados para la prevención de la venta y el consumo de alcohol en menores. Encontrar los mejores estímulos para involucrar a las empresas, así como a los encargados en los puntos de venta, se hace necesario para la eficacia de las acciones planteadas.

Generar un canal en donde el sector privado y la sociedad civil tengan voz y, a la vez, sean partícipes de la elaboración y de la implementación de las políticas puede dar buenos frutos a la hora de la implementación y evaluación de los resultados del plan. Esto supone continuar, también, con las prácticas de participación de los jóvenes en la definición de los proyectos y políticas que los tienen como protagonistas, prácticas en las cuales el Municipio de Quilmes ha demostrado gran experiencia a partir de 2008.

Otro rol fundamental que se debe tomar en cuenta es el de los adultos y su relación con los jóvenes en el establecimiento de límites, en la creatividad para sugerir opciones de entretenimiento alternativas, mecanismos de cuidado, en la organización de eventos, fiestas, a través de Escuelas para Padres, Foros de Adultos y Actividades de acompañamiento.

\*\*\*\*

En síntesis, la formulación de una estrategia de políticas para hacer frente a la venta y consumo de bebidas alcohólicas por parte de menores de 18 años es una tarea indispensable. En este documento se buscó relevar las intervenciones existentes en el municipio de Quilmes y establecer algunas recomendaciones preliminares para los funcionarios clave que intervienen en la elaboración estas intervenciones. En este sentido, se espera que estas recomendaciones sean revisadas y discutidas en el Consejo Local de

Niñez y Adolescencia del Municipio de Quilmes (que convoquen a los distintos actores pertinentes en la temática) con el objetivo de generar primeros consensos para abordar la problemática.

## Acerca de los autores

### **Carolina Aulicino | Coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC.**

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas - tesis pendiente - (Universidad de San Andrés). Se desempeñó como auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado (Instituto de Investigación Gino Germani) y como ayudante-alumna en la materia Historia Argentina de la Carrera de Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires)

### **José Florito | Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC.**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y maestrando en economía aplicada por la Universidad Torcuato di Tella. En 2012 fue seleccionado por el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Comisión Fulbright para participar del *Study of the US Institutes Seminars* Wheelock College, Massachusetts. Es miembro de dos equipos ganadores del Alumni Engagement Innovation Fund del US Department of State para llevar adelante programas de impacto local en Argentina, Uruguay y Chile. Fue asistente voluntario del Programa de Educación de CIPPEC. Es profesor de Sistemas Políticos Comparados en UdeSA.

**Este documento se realizó en el marco del proyecto “Hacia una política integral para reducir la venta y el consumo de alcohol en menores de 18 años”, dirigido por Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.**

El **Programa de Protección Social** busca contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

**Para citar este documento:** Aulicino, C. y Florito, J. (Junio de 2016). *Las políticas preventivas sobre consumo de alcohol por menores de 18 años en el Municipio de Quilmes: Un análisis desde la oferta programática* Documento de Trabajo N° 153. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

**La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.**

**Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Cervecería y Maltería Quilmes**





## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, y **Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.