

Municipios y gobernanza multinivel en políticas de seguridad y juventud: el caso del Gran Río Cuarto, Argentina

Municipalities in multilevel governance: security and youth policies in Greater Río Cuarto, Argentina

Mariana Lerchundi¹ 

Recibido: 17-11-2025

Aceptado: 17-07-2026

DOI: 10.32457/riem.v30.3414

Resumen

El artículo examina la gobernanza multinivel en las políticas de seguridad y juventud implementadas entre 2022 y 2025 en los municipios del Gran Río Cuarto, Argentina (Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina). A partir de un diseño cualitativo con fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales, se mapearon 302 políticas públicas. Los resultados revelan que las instancias formales de articulación —Consejo de Seguridad Interior, Consejo Federal de Juventud y el enfoque de gobernanza multinivel adoptado por la provincia de Córdoba— no garantizan coordinación efectiva. Predominan los vínculos informales entre niveles jurisdiccionales y una gobernanza horizontal basada en relaciones personales más que institucionales. Se concluye que la cercanía territorial posiciona a los municipios como actores clave para la implementación, siempre que se capitalicen los espacios de cooperación existentes y se integre de forma sistemática a actores privados y comunitarios.

Palabras clave: gobernanza multinivel; municipios; políticas de seguridad; políticas de juventud; gestión local; articulación interinstitucional; Argentina

1 COCINET – Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina. mlerchundi@hum.unrc.edu.ar

Abstract

This article examines multilevel governance in security and youth policies implemented between 2022 and 2025 in the municipalities of Greater Río Cuarto, Argentina (Río Cuarto, Las Higueras, and Santa Catalina). Using a qualitative design with secondary sources and semi-structured interviews with municipal officials, 302 public policies were mapped. The results show that formal coordination mechanisms —the Interior Security Council, the Federal Youth Council, and the multilevel governance approach adopted by the province of Córdoba— do not guarantee effective coordination. Informal ties between jurisdictional levels and horizontal governance based on personal rather than institutional relationships prevail. The study concludes that territorial proximity positions municipalities as key implementation actors, provided that existing cooperation spaces are leveraged and private and community actors are systematically integrated.

Keywords: multilevel governance; municipalities; security policies; youth policies; local governance; inter-institutional coordination; Argentina

1. Introducción

El presente artículo examina rupturas y continuidades en las políticas de seguridad y juventud, focalizando en los municipios del Gran Río Cuarto, Argentina, durante el período 2022–2023 y 2024–2025, tomando como dimensiones de análisis, el nivel jurisdiccional, la institucionalidad y la interinstitucionalidad. Las preguntas que estructuran los resultados son las siguientes: ¿Qué políticas de seguridad y juventud muestran continuidad institucional entre ambos períodos y cuáles evidencian discontinuidad? ¿Qué factores explican esas trayectorias diferenciadas en cada nivel de gobierno? ¿Qué orientaciones asumen? mientras que en las conclusiones se pretende reflexionar en torno a ¿Qué formas de articulación entre organismos estatales de distintos niveles, y entre estos y actores no estatales caracterizan a estas políticas? y por último, ¿en qué medida dichas articulaciones configuran o no esquemas de gobernanza multinivel?

La literatura especializada ha señalado que la cuestión de la gobernanza se plantea a partir de la constatación de que, en las últimas décadas, gobierno y sociedad han comenzado a compartir la responsabilidad de resolver los problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2015). Por su parte, la gobernanza multinivel se configura a través de redes tanto verticales como horizontales (Papadopoulos, Tortola y Geyer, 2024), que en el caso argentino se expresan en la articulación entre Nación, Provincia y Municipios. Estas nuevas formas de relacionamiento les otorgan a los niveles municipales un lugar protagónico. Las reformas del Estado nacional durante la década del noventa marcaron un punto de inflexión, obligando a los gobiernos provinciales y municipales a intervenir más activamente en la implementación de ciertas políticas públicas (Isuani, 2009; Ase y Burijovich, 2003). Más recientemente, la provincia de Córdoba ha adoptado el enfoque de gobernanza multinivel para profundizar la articulación y coordinación necesarias en la resolución de problemas públicos (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022).

Este artículo se organiza en seis apartados. En primer lugar, se delimita el problema. En segundo lugar, se desarrollan las discusiones centrales sobre municipalismo en Argentina, para luego, en un tercer lugar profundizar sobre la gobernanza multinivel. En cuarto lugar, se expone el marco

metodológico, detallando diseño y estrategias de recolección y análisis de datos. En quinto lugar, se presentan los resultados del mapeo multinivel, incluyendo hallazgos en relación con las continuidades y rupturas de los períodos relevados en materia de seguridad y juventud. Finalmente, se ofrecen las conclusiones.

2. Delimitación del problema

La reforma de la administración pública ha sido un tema central en las democracias occidentales, orientada a repensar las formas tradicionales de gestión estatal (Peters y Pierre, 1998). El modelo burocrático weberiano -normativo, uniforme y jerárquico- entró en crisis junto con el sistema tradicional de regulación social, lo que evidencia la necesidad de alternativas capaces de gestionar la complejidad de nuestras sociedades (Morata, 2004). En este marco, la Nueva Gestión Pública se enfocó principalmente en procesos de reforma internos, con principios basados en la eficacia y la eficiencia. Su supuesto central fue que la adopción de prácticas de gestión del sector privado redundaría en mejores resultados para la administración pública. A diferencia de este enfoque, la gobernanza se dirige al modo en que se estructuran las pautas de interacción entre administración y sociedad (Cerrillo i Martínez, 2005). Su interés no radica en las técnicas de gestión, sino en la redefinición del papel del Estado y la administración frente a los cambios de las sociedades contemporáneas (Mayntz, 2001). De este modo, la Nueva Gestión Pública disputa la dimensión interna de la reforma, mientras que la Gobernanza se ocupa de la dimensión externa.

En la actualidad, adquieren creciente relevancia las relaciones entre distintas administraciones públicas, especialmente las que se establecen entre diferentes niveles de gobierno. Este fenómeno, denominado Gobernanza Multinivel, se centra en diseñar mecanismos institucionales que favorezcan la colaboración interadministrativa, con el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción pública en su conjunto (Navarro Yáñez, 2012). Para que funcione adecuadamente, resulta indispensable contar con reglas institucionales claras y con una coordinación fluida entre los distintos niveles de gobierno (Prats Català, 2005; Intriago y Zambrano, 2024; León y Vásquez, 2024; Andres et al., 2021; Dos Santos, 2021).

En el esquema de la política de seguridad y juventud en Argentina, los municipios participan comprometiendo recursos, personal y procesos a fin de implementar estas políticas. Tradicionalmente, en este país la política de seguridad estuvo reservada a las provincias, mientras que las de juventud estuvieron a cargo de los gobiernos locales. Sin embargo, en los últimos años esta distribución comenzó a difuminarse. En el primer caso, por el creciente lugar que ocupó la inseguridad en la agenda mediática, social y política. Mientras que en materia de juventud se debe a la crisis económica de la década del noventa, donde los municipios no pudieron absorber la totalidad de la demanda y fue necesario que el resto de los niveles jurisdiccionales asumieran una participación activa (Cravacuore e Iturburu, 2025; Lerchundi y Monti, 2025).

Se parte del presupuesto de que si bien la Nación cuenta con instancias de articulación multinivel -como el Consejo de Seguridad Interior (desde 1992) y el Consejo Federal de Juventud (desde 1999)-; la provincia de Córdoba adoptó la perspectiva de la Gobernanza Multinivel (desde 2022) para

territorializar sus decisiones; y el Gran Río Cuarto cuenta con un Parlamento común (desde 2018), las políticas en las áreas de seguridad y juventud enfrentan limitaciones significativas. La escasez de capacidades disponibles, tanto técnicas como presupuestarias, se traduce en una atomización de decisiones que debilita la coordinación y afecta la ejecución efectiva de estas políticas públicas en los Municipios del Gran Río Cuarto (Las Higueras, Santa Catalina y Río Cuarto).

Estos municipios conforman el segundo conglomerado urbano de la provincia, con una población de 196.150 habitantes (INDEC, 2022). Su proximidad geográfica, la vinculación social y política y la interdependencia institucional los configuran como un espacio propicio para observar empíricamente el objeto de estudio. En cuanto al recorte temporal, se establece entre 2022 -considerado inicio de la etapa pospandemia- y 2025, con un hito en 2023 que divide el período en dos subetapas, marcado por las elecciones y los cambios de gestión en Argentina.

3. Los municipios en Argentina

En el sistema federal argentino, los municipios constituyen el nivel más próximo a la ciudadanía y cumplen un rol central en la provisión de servicios públicos, la gestión territorial y la articulación de demandas sociales. Esta cercanía representa tanto una oportunidad como un desafío: permite identificar con precisión las necesidades de la población, pero también expone limitaciones vinculadas a recursos financieros, humanos, organizacionales e informativos, así como a competencias y responsabilidades. En este marco, Cravacuore e Iturburu definen al municipio como “una institución de gobierno local que constituye la unidad básica de la organización política y administrativa del territorio [cuya] relevancia emana de su proximidad a las necesidades cotidianas de la población” (2025, p. 171). Esta proximidad explica la creciente centralidad del nivel municipal en los debates sobre seguridad y juventud.

Históricamente, los municipios argentinos se remontan a la época colonial, cuando los cabildos ejercían funciones judiciales y administrativas bajo la dirección de alcaldes y regidores (Cravacuore e Iturburu, 2025). Con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 comenzó a delinearse el rol municipal, dado que su artículo 5 establecía la responsabilidad provincial de asegurar el régimen local. De este modo, las constituciones subnacionales definieron las competencias de las jurisdicciones municipales. En términos generales, prevaleció una concepción de los gobiernos locales como entes administrativos (Iturburu, 2000). A lo largo del siglo XX, la centralización estatal -producto de las múltiples dictaduras- debilitó las capacidades locales (Cao, 2020), proceso revertido parcialmente con la recuperación democrática en 1983 y las reformas de los años noventa, que impulsaron la descentralización y culminaron en el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en 1994 (art. 123). Sin embargo, en las últimas décadas se observa una recentralización financiera que restringe el ejercicio efectivo de dicha autonomía y refuerza la dependencia de los municipios respecto de los niveles superiores del Estado (Cravacuore, 2024).

El proceso de descentralización, reconocido como una tendencia global (Coraggio, 1997), en Argentina se vinculó estrechamente con la crisis fiscal del Estado y la necesidad de distribuir los costos del ajuste (García Delgado, 1997). Este contexto, puede interpretarse como una estrategia del

nivel nacional para transferir responsabilidades hacia las instancias subnacionales. Una característica distintiva del caso argentino fue que la descentralización competencial se orientó principalmente hacia las provincias y no hacia los municipios (Cravacuore, 2007). Ello responde a que los gobiernos locales no forman parte de la relación federal, reservada a la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Valinotti, 2022).

En la provincia de Córdoba, las reformas constitucionales de 1987 y 2001 reglamentaron el régimen municipal y reconocieron su autonomía (art. 180), lo que les otorgó a los municipios cordobeses el mayor grado de autonomía del país (Graglia, 2006). Así, todos los gobiernos locales cuentan con facultades políticas, económicas, administrativas y financieras. La normativa provincial, en particular la Ley Orgánica Municipal N.º 8.102, establece que solo los municipios con más de 10.000 habitantes pueden dictar su Carta Orgánica, mientras que los demás se rigen por la ley general. Entre las problemáticas comunes se destacan la dependencia estructural de recursos externos y la fragmentación institucional derivada de la gran cantidad de municipios pequeños. Estas limitaciones impulsaron la creación de mecanismos de cooperación intermunicipal, diseñados para enfrentar desafíos compartidos, aunque con resultados frágiles y discontinuos (Cravacuore, 2024). El caso del Gran Río Cuarto constituye un ejemplo de estas experiencias.

4. La gobernanza multinivel

La gobernanza advierte acerca de la imposibilidad de que ningún actor, estatal o no estatal, tenga la totalidad del conocimiento y la información necesarios para abordar problemas complejos, dinámicos y diversificados del presente (Aguilar Villanueva, 2024; Stoker, 1998; Kooiman, 2004; Prats Català, 2005). A pesar de que el Estado pierde el monopolio en la definición del interés general y establece una relación más horizontal con una variedad de actores (Aguilar Villanueva, 2015), no se equipara a ellos, ya que mantiene responsabilidades, características y recursos específicos que lo distinguen de los demás (Cerrillo i Martínez, 2005; Graña, 2005; Peters y Pierre, 2005). En la gobernanza, el gobierno se convierte en un agente integrado del proceso por lo que debe saber coordinar el espacio público deliberativo a través de normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia (Prats Català, 2005). En este marco conceptual, la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para alcanzar la gobernabilidad (Cerrillo i Martínez, 2005).

La gobernanza se constituye en un modelo teórico que surge como alternativa frente a los resultados limitados del Estado (Cerrillo i Martínez, 2005; Mayntz, 2001). Este enfoque establece como base la existencia de un nuevo modo de conducción distinto al control jerárquico tradicional, que incorpora de manera novedosa la participación de actores más allá del nivel central. En este sentido, se reconoce la relevancia de los niveles subnacionales y locales, así como de actores privados, en la configuración de lo público. La propuesta de la gobernanza implica, por tanto, un cambio sustantivo en la manera de concebir la acción estatal: ya no se trata únicamente de un aparato burocrático vertical, sino de un entramado de relaciones interdependientes que requieren coordinación, cooperación y confianza mutua.

La incorporación del concepto de gobernanza al enfoque multinivel permite describir un entramado dinámico de negociaciones permanentes entre gobiernos diferenciados territorialmente, que interactúan en distintos niveles de autoridad y competencia. Este planteo subraya que la acción pública ya no se organiza únicamente desde un centro jerárquico, sino que se despliega en un sistema interdependiente donde las decisiones requieren coordinación continua y ajustes recíprocos entre actores estatales situados en escalas diversas. Si bien existe un consenso sobre los beneficios de la descentralización y el aporte de los niveles subnacionales, no hay acuerdo sobre cómo se debería organizar o estructurar la gobernanza (Hooghe y Marks, 2003).

Históricamente, el enfoque de gobernanza multinivel, acuñado por Marks (1993 en Papadopoulos, Tortola y Geyer, 2024), fue diseñado para interpretar la política regional de la Unión Europea, en un contexto de integración supranacional que exigía nuevas categorías analíticas para comprender la interacción entre distintos niveles de autoridad. Este marco teórico permitió observar cómo las competencias se distribuían y negociaban entre instituciones europeas, gobiernos nacionales y actores subestatales, generando un entramado complejo de relaciones interdependientes. Sin embargo, su adaptación a la realidad latinoamericana presenta desafíos adicionales derivados de trayectorias históricas y administrativas distintas. En la región, las relaciones corporativistas, la persistencia de prácticas de corrupción y la difuminación entre las esferas legal e ilegal (Alva Rivera, 2024) configuran un escenario más fragmentado y menos institucionalizado. Como señala Oszlak (1982), la historia administrativa latinoamericana se distancia de la europea, lo que obliga a repensar críticamente la aplicabilidad del modelo. Por lo tanto, el análisis empírico de la gobernanza multinivel revela la complejidad de redes de poder internas y externas al Estado, con dinámicas de colaboración, competencia e incluso el desmantelamiento de estructuras (Foglia, 2024).

En virtud de este marco, el enfoque de la gobernanza multinivel permite el análisis de cómo las políticas de seguridad y juventud se ejecutan en un entramado de competencias compartidas entre Nación, Provincia y Municipio, donde la superposición y fragmentación institucional son constantes. Este marco teórico visibiliza tanto la capacidad de los gobiernos locales para incidir en la agenda como las tensiones derivadas de la subordinación a decisiones centralizadas, y al mismo tiempo incorpora la dimensión interinstitucional al mostrar cómo la coordinación o su ausencia entre actores estatales, sociales y comunitarios impacta en la eficacia de las políticas.

5. Marco metodológico

La investigación desarrollada posee un carácter analítico y descriptivo (Maxwell, 2019). A través del análisis documental (Valles, 1999), en una primera etapa se realizó un relevamiento de páginas web, redes sociales institucionales, documentos oficiales, informes de gestión, guías de programas, normativas y artículos periodísticos correspondientes a los niveles nacional, provincial y municipal. Sin embargo, en el caso del nivel local, las fuentes secundarias disponibles resultaron insuficientes para completar la matriz. Ante esta limitación, se incorporó trabajo de campo mediante entrevistas semiestructuradas (Flick, 2007) a funcionarios públicos, lo que permitió acceder a información específica y complementar la evidencia documental. El criterio de selección de los entrevistados fue intencional (Maxwell, 2019), participaron de la investigación los referentes de las áreas de

seguridad y juventud o áreas asociadas que cumplen complementariamente este rol, conforme a lo informado y derivado en cada dependencia municipal. Asimismo, con la primera ronda de entrevistas a los responsables de seguridad y juventud, fue necesario realizar una segunda ronda, en función de las derivaciones acontecidas, es decir, muestreo por bola de nieve (Taylor y Bogdan, 1989). Se realizaron un total de 11 entrevistas, las mismas fueron transcritas y posteriormente entregadas a los participantes, quienes tuvieron la posibilidad de revisar sus aportes, confirmar lo expresado, introducir precisiones o realizar modificaciones. Este procedimiento se implementó con el propósito de fortalecer la transparencia del proceso y asegurar el reconocimiento de las voces de los funcionarios, en concordancia con los principios éticos que orientan la investigación social (Muñoz Martínez, 2025). La Tabla número 1 identifica las entrevistas realizadas.

Tabla 1. Tabla de entrevistas

Municipio	Área	Funciones	Tipo de entrevista
Municipio de Río Cuarto	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Coordinación del sistema de protección de NNyA	Grupal (3)
	Área de Juventud	Transversalización de la perspectiva de juventudes	Grupal (8)
	Secretaría de Prevención y Convivencia Ciudadana	Prevención en seguridad, tránsito, sanidad y poder de policía local	Individual
	Coord. de Gestión y Seguridad / Espectáculos Públicos	Prevención de la inseguridad, Guardia Local, espectáculos públicos y Defensa Civil	Grupal (2)
	Subsecretaría de Estadística	Sistematización de datos de gestión municipal	Grupal (3)
	Subsecretaría de Políticas Sociales	Acciones sociales dirigidas a jóvenes	Grupal (2)
	Área Social	Sistema de protección de NNyA	Individual
Municipio de Las Higueras*	Área de Cultura	Actividades culturales con jóvenes	Individual
	Ente de Control Municipal	Seguridad, Guardia Local, ambiente, bromatología, tránsito	Individual
Municipio de Santa Catalina*	Dirección de Guardia Local de Prevención	Tránsito, sanidad, poder de policía y Guardia Local	Individual
	Intendencia	Articulación general de políticas de niñez y juventud	Grupal (3)

**En los municipios de menor tamaño, las áreas entrevistadas atienden la demanda social o cultural general; la entrevista se focalizó específicamente en las acciones vinculadas a niñez, adolescencia y juventud. Fuente: elaboración propia en base al trabajo de campo realizado.*

La información recabada en torno a las políticas públicas implementadas fue incluida en la matriz en 5 registros geográficos: Nivel Federal, Nivel Provincial (Córdoba), Municipio de Río Cuarto, Municipio de Las Higueras y Municipio de Santa Catalina. En relación con los criterios de la matriz,

los mismos fueron contruidos teniendo en cuenta los objetivos del estudio. La Tabla número 2 expone cada uno de ellos.

Tabla 2. Tabla de criterios de relevamiento de la matriz

Variables	Características
Nombre de política pública	Título o denominación oficial del programa, proyecto o acción.
Nivel de impacto jurisdiccional	Nivel de inscripción (nacional, provincial o local); si articula jurisdicciones, se especifican.
Específica / General	Grado de especificidad o generalidad del programa respecto de las juventudes.
Institucionalidad e interinstitucionalidad	Anclaje institucional, rango jerárquico y articulación con otras instituciones públicas o privadas.
Normativa	Existencia o no de dispositivos formales que garanticen continuidad en el tiempo.
Período	Vigencia temporal: Período 1 (2022-dic. 2023), Período 2 (2024-2025) o Ambos (continuidad entre ambos períodos).
Contenido	Íntesis de destinatarios y requisitos de acceso (edad, género, escolaridad, ingresos), lineamientos generales (objetivos, funcionamiento, modalidades) y articulación con otras dependencias estatales o no estatales.
Origen	Momento de creación de la iniciativa y necesidades que la originaron.
Actualidad	Estado al momento del relevamiento: vigente o discontinuada (incluye iniciativas previas informadas pese a cambios de gestión).
Observaciones	Información emergente no contemplada previamente (ítem libre y opcional).
Fuentes/enlaces	Páginas web, medios de comunicación, redes sociales y entrevistas institucionales consultadas.

Fuente: elaboración propia en base a los criterios relevados.

La Tabla 2 organiza el relevamiento en torno a variables que sistematizan la información de forma homogénea: nombre de la política, nivel de impacto jurisdiccional, grado de especificidad respecto de las juventudes, institucionalidad e interinstitucionalidad, existencia de normativa, período de vigencia (2022-2023, 2024-2025 o ambos), origen, actualidad (vigente o discontinuada), observaciones y registro de fuentes consultadas (páginas web, redes sociales, medios y entrevistas institucionales).

En relación con el universo relevado se incluye la totalidad de áreas del Poder Ejecutivo del Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal del Gran Río Cuarto. A continuación en la Tabla 3 puede leerse este recorte.

Tabla 3. Tabla de organismos relevados e incluidos.

Nivel / Período	Total de instituciones 2022–2023	Total de instituciones 2024–2025
Nacional	20 ministerios + ANSES	8 ministerios + ANSES + 1 secretaría + 2 subsecretarías
Provincial (Córdoba)	25 ministerios y agencias	21 ministerios y agencias
Municipio de Río Cuarto	13 secretarías + 2 entes	9 secretarías + 2 entes
Municipio de Las Higueras	14 áreas municipales	14 áreas municipales
Municipio de Santa Catalina	2 secretarías + 5 espacios	2 secretarías + 5 espacios

Fuente: elaboración propia en base a los organismos relevados e incluidos en el artículo.

Los datos relevados fueron organizados en la matriz de análisis y posteriormente procesados mediante herramientas digitales que optimizaron la sistematización y la visualización de la información. La triangulación (Denzin, 1970) entre fuentes secundarias y primarias aseguró la robustez de los hallazgos. Luego del análisis documental, en primer lugar, se utilizó Python para realizar operaciones de limpieza, clasificación y análisis estadístico. En segundo lugar, se recurrió a la construcción de un dashboard interactivo para centralizar, organizar y mostrar la información clave. En este caso, sólo se eligen algunos tableros para mostrar resultados generales y descriptivos.

6. Análisis del mapeo multinivel

Se relevó un total de 302 políticas, de las cuales 251 corresponden a juventud y 51 a seguridad. El recorte de las acciones estatales se centró en aquellas dependientes del Poder Ejecutivo, dejando fuera las acciones del Poder Judicial, del Poder Legislativo y los organismos extra poder. Esto permite poner el foco en los programas y las acciones concretas que caracterizan la intervención de los distintos gobiernos sobre este sector poblacional y sobre la seguridad ciudadana, y remitir a las leyes que regulan la temática únicamente como contexto de estas políticas.

Desde un punto de vista teórico, se parte de una premisa central de Oszlak y O'Donnell (1976) de que la cuestión de la seguridad y de la juventud se constituye en una cuestión de política pública en la medida en que logra ser problematizada socialmente y concentrar la atención del Estado. Esto implica que la política de seguridad o de juventud no es la respuesta “natural”, sino el resultado de qué se logra instalar en la agenda estatal en cada momento histórico (Liguori y Beretta, 2022). Desde un punto de vista metodológico, se consideraron políticas de juventudes aquellas que en su título, justificación o implementación contemplan de manera directa o explícita la presencia de los conceptos adolescentes/adolescencias, jóvenes/juventudes o se identifican con la franja etaria de los 15 a los 29 años de edad (Lerchundi y Monti, 2025).

En materia de seguridad, el relevamiento se circunscribió a las políticas de seguridad ciudadana, entendidas como el conjunto de intervenciones estatales orientadas a proteger a las personas frente al delito y la violencia, con énfasis en estrategias de prevención (CIDH, 2009; PNUD, 2014). Este recorte excluye las políticas dirigidas a prevenir y sancionar el narcotráfico, atender la violencia de género, así como la seguridad vial y el tránsito, entre otras. La justificación de este reduccionismo conceptual radica en que las políticas de seguridad ciudadana suelen constituir un prisma privilegiado para interpretar el sujeto construido como “chivo expiatorio” de cada momento histórico. Sus planes y programas permiten ver la tensión entre enfoques basados en derechos y perspectivas de corte persecutorio.

El universo relevado de políticas de seguridad y de juventud, en los niveles nacional, provincial y local, queda descripto en su globalidad en la Tabla 4.

Tabla 4. Tabla del total de políticas relevadas

Jurisdicción →	Nivel nacional	Nivel provincial	Nivel local		
Nº de programas ↓			Río Cuarto	Santa Catalina	Las Higueras
Período 1 (2022-2023)	71	17	14	0	0
Período 2 (2023-2025)	9	23	45	9	12
Ambos períodos	36	49	13	2	2
Total	116	89	72	11	14

Fuente: elaboración propia en base a las políticas relevadas.

La Tabla 4 muestra que la mayor cantidad de acciones relevadas se encuentran a nivel nacional, aunque con una fuerte disminución entre el primer y el segundo período. Esto se debe al cambio de gobierno y la reducción del aparato estatal y de los programas sociales interrumpidos, a partir de 2024. En el nivel provincial se identificaron la mayor cantidad de políticas con vigencia para ambos períodos, la continuidad político-partidaria podría ser uno de los motivos que colaboraron en este caso. En el nivel local, Río Cuarto, el municipio de mayor tamaño tiene un gran número de iniciativas. Sin embargo, el mayor número de ellas se concentran en el segundo período. En Santa Catalina y Las Higueras no se registra ninguna política exclusiva del primer período. El escaso número de políticas previas a la gestión actual se sostiene únicamente bajo la forma de continuidad, “ambos períodos”, mientras que el resto del universo relevado en estos dos municipios fue construido íntegramente durante la gestión actual. En términos generales, el primer período está dominado por programas nacionales, mientras que en el segundo período se observa un corrimiento hacia lo provincial y local.

Políticas de seguridad

La Tabla 5 sintetiza el universo de políticas de seguridad relevadas por jurisdicción y período de origen, permitiendo observar tanto el volumen total en cada nivel de gobierno como su distribución entre períodos. En relación con la institucionalidad, en todos los casos dependen de las áreas de seguridad. Ya sea Ministerio de Seguridad/Ministerio de Seguridad Nacional para el nivel nacional; Ministerio de Seguridad para el nivel provincial y áreas de seguridad -con sus distintos nombres- en los municipios del Gran Río Cuarto. Para leer lo acontecido con las políticas de seguridad, es necesario precisar que en Argentina, la seguridad interior se gestiona conjuntamente entre Nación y provincias, pero son estas últimas las que concentran el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas centrales, mientras que el Estado nacional cumple funciones de coordinación en aspectos puntuales (Lerchundi, 2020).

Tabla 5. Tabla del total de políticas de seguridad relevadas

Jurisdicción → N° de programas ↓	Nivel nacional	Nivel provincial	Nivel local		
			Río Cuarto	Holmberg	Las Higueras
Período 1 (2022-2023)	1	1	1	0	0
Período 2 (2024-2025)	6	3	10	4	4
Ambos períodos	7	11	2	1	0
Total	14	15	13	5	4

Fuente: elaboración propia en base a las políticas relevadas.

Si se realiza una lectura descriptiva de la Tabla 5, se advierte que a nivel nacional hay más continuidades que rupturas o innovaciones. Sin embargo, el quiebre acontecido entre el primer y el segundo período registrado, es el cambio de nombre y ampliación del alcance del Ministerio que gestiona la seguridad interior, y ahora también, la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el crimen organizado, el control de las fronteras, la seguridad aeroportuaria, el manejo del fuego y la coordinación de seguridad con el Mercosur. Si bien a partir del organigrama del Ministerio de Seguridad pueden deducirse áreas de interés la página del organismo solo informa: 1) Servicios, lo que incluye las líneas de denuncia de trata y explotación de personas, el sistema anónimo de denuncias online, emergencias y el Suplemento Único para la Reconstrucción -casi todas políticas estables heredadas del gobierno anterior; 2) Búsqueda de personas -todas presentes en ambos períodos- cuyo alcance incluye el Programa Nacional de Recompensas, Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas y al Alerta Sofía. Esta última es la única destinada directamente a los jóvenes, específicamente es un mecanismo que se activa en la búsqueda de personas menores de 18 años. 3) Planes, aquí se incluyen 5 planes convocados para incidir en la seguridad, que son de central interés para esta investigación en la medida en que atienden la seguridad ciudadana.

Los planes referidos se constituyen en uno de los cambios más importantes: la discontinuidad del Programa Construir Seguridad Ciudadana del primer período es reemplazado por cinco planes

territoriales -Paraná, Guaçurará, Güemes, Bandera y 90/10. En materia de seguridad ciudadana las políticas difieren tanto en su cantidad como en su orientación específica, lo que permite advertir un giro en el sentido de la política nacional. El Programa Construir Seguridad Ciudadana fue una iniciativa orientada a la capacitación de gobiernos locales desde un enfoque de derechos humanos, sin despliegue de fuerzas ni objetivos de control territorial. Los planes del segundo período proponen un despliegue específico de fuerzas federales (Gendarmería, Policía Federal, Prefectura, Policía de Seguridad Aeroportuaria) sobre territorios delimitados por su relevancia en la circulación de narcocriminalidad (Rosario, la Hidrovía, las fronteras del noroeste y el noreste argentino, el conurbano bonaerense). Esta proliferación propia de la gestión actual despliega una arquitectura de intervenciones puntuales de control territorial, evidenciando dónde se concentra realmente la inversión política e institucional del período.

A este análisis debe complementarse una nueva política que se articula con una concepción de seguridad más amplia -la seguridad exterior o defensa- y su encuentro con las juventudes. Si bien Argentina desde la década del '90 sostiene una política de Servicio Militar Voluntario, durante el segundo período relevado se amplió la edad de 24 a 28 años. En su conjunto constituyen un dispositivo dirigido a jóvenes -entre 18 y 28 años- que discursivamente se apoya en la siguiente opinión: “Vamos a sacar a los jóvenes de las calles y alejarlos del delito y la droga. A todos los jóvenes (...) que no trabajan ni estudian, los vamos a convocar para brindarles formación en disciplina, respeto y valores.” (Bullrich, 2024).

En lo que respecta a las políticas provinciales, el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, -basado en la fragmentación urbana en cuadrantes según vulnerabilidad, la Policía Barrial enfocada en la proximidad y los Consejos Barriales de Seguridad como incorporación de la ciudadanía- es reformulado en el segundo período por el Sistema Integrado de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana², y complementado por el Plan de Gestión Territorial en Seguridad y Justicia. Estos cambios otorgan un lugar central a la interinstitucionalidad, especialmente con el Poder Judicial, en materia de prevención y persecución del delito, y a los gobiernos municipales, con la creación de las Guardias Locales, presentes en los tres municipios relevados. Sin embargo, más allá de estos cambios de nombre y de escala institucional, el contenido operativo se mantiene: lo nuevo del segundo período -Guardias Locales, Cordobeses en Alerta, el Plan de Gestión Territorial- no reemplaza la arquitectura central heredada del período anterior, sino que se agrega una capa adicional sobre esa misma base que permite reorientar la estrategia persecutoria al territorio local y estimular el trabajo entre fiscales, policías e intendentes.

La Ley de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, sancionada en 2023 en la Provincia de Córdoba, incorporó nuevas herramientas preventivas y habilitó a los municipios a crear sus propias Guardias Locales de Prevención y Convivencia Ciudadana: un cuerpo de seguridad municipal autorizado a portar armas no letales. Esta habilitación explica los cambios registrados en la materia en los gobiernos locales del Gran Río Cuarto. Es decir, las políticas municipales en materia de seguridad ganan protagonismo a partir del segundo período. Las guardias locales, como auxiliares de la policía, cumplen un rol central de cercanía y prevención. Si bien son múltiples los motivos

2 La Ley 10.954 de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana de la Provincia de Córdoba dejó sin efecto y reemplazó a la anterior Ley 10.437.

por los cuales la Policía de Córdoba cuenta con menos oficiales en servicio de los necesarios para cumplir con su rol, las guardias locales surgieron como una forma de compensar la presencia del Estado en materia de prevención en las calles, en un contexto marcado por el homicidio policial (gatillo fácil) de un joven en pandemia (Ferreira, 2025) y el consecuente alargamiento del período de capacitación policial, que dejó una ventana de tiempo sin nuevos egresados. Esto habilitó una oportunidad para que los gobiernos locales se consolidaran como protagonistas de la prevención en seguridad. Asimismo, esta medida puede leerse como una nueva etapa de descentralización de responsabilidades sin los recursos apropiados, dado que, según establece la propia ley, los salarios de este nuevo cuerpo quedan a cargo de los municipios, mientras que la asistencia provincial se reserva sólo para vehículos, armamento y asistencia técnica.

Las guardias locales fueron estructuradas sobre la base de cimientos preexistentes en cada uno de los Municipios relevados: Esquema de Prevención Urbana (EPU), en Río Cuarto, personal de control en Las Higueras y en Santa Catalina. Esto contribuyó a que en este último caso asuman no sólo tareas de prevención, sino además, actividades de control en espacios públicos, tránsito y bromatología. Es decir, el ejercicio del poder de policía y su articulación con la policía provincial y otras fuerzas de seguridad nacionales presentes en los territorios.

Una acción compartida por los tres municipios que integran el Gran Río Cuarto son las Centrales de Monitoreo, heredadas del primer período. Asimismo, los tres cuentan con un mecanismo de articulación con el sector privado -activo o en vías de implementación, según el caso- para que las cámaras de seguridad privadas funcionen como apoyo en las investigaciones. En Río Cuarto, esta articulación se canaliza a través del Centro Empresario, Comercial, Industrial y de Servicios de Río Cuarto (CECIS) para la consulta de las cámaras de comercios y empresas; en Santa Catalina incluye no solo cámaras comerciales, sino también cámaras de familias y vecinos. Y en Las Higueras el proceso cuenta con la aprobación por ordenanza del Concejo Deliberante local, pero sin avances concretos en su implementación.

Otra de las políticas comunes en los tres municipios es la implementación del Programa Ojos en Alerta, concebido como una política de participación ciudadana, proveniente del Municipio de San Miguel (Provincia de Buenos Aires). Su lógica de funcionamiento consiste en que los vecinos deben reportar alertas tempranas, es decir, cualquier situación identificada como “sospechosa” a las guardias locales, habilitando una respuesta más rápida que la que permitiría la policía provincial. En cada uno de los tres municipios su implementación se articula sobre estructuras preexistentes -como líneas de teléfono y/o WhatsApp, e incluso las ya mencionadas centrales de monitoreo- heredadas de gestiones anteriores. Esto vuelve a poner en juego la lógica de gobernanza señalada para otras políticas locales, aunque en este caso con una particularidad: la coproducción de la seguridad no se da tanto entre el Estado y organizaciones intermedias (universidades, cámaras empresariales), sino directamente entre el municipio y el vecino individual, lo que abre interrogantes sobre la construcción de una suerte de vigilancia vecinal.

La última política registrada que se articula en red, y que particularmente integra seguridad y juventud, es el Programa Más16, una política pública pensada para dar legalidad a la presencia de jóvenes de 16 y 17 años dentro de los boliches (discotecas). El programa establece la necesidad de

autorización de los padres, madres o tutores de los jóvenes a través del Ciudadano Digital, que es una plataforma tecnológica que posibilita a los ciudadanos cordobeses acceder a trámites en línea. El programa busca garantizar la seguridad de este grupo sin excluirlo del uso de espacios de sociabilidad nocturna históricamente reservados a los mayores de 18 años. El programa surgió a partir de un pedido de los propios jóvenes, y fue creado en articulación con el área de seguridad y el área de juventud del Municipio de Río Cuarto, con adhesión posterior del Municipio de Santa Catalina. Se trata, en este sentido, de un caso significativo dentro del relevamiento: a diferencia de otras políticas de cruce seguridad-juventud analizadas en los niveles nacional y provincial -donde predomina una lógica de control o disciplinamiento sobre los jóvenes como sujetos de riesgo-, Más16 nace de una demanda juvenil propia y se articula desde un enfoque de ampliación de derechos y espacios de participación, antes que de restricción o vigilancia.

A nivel local en Río Cuarto se encuentran dos políticas que caracterizan el segundo período: la Encuesta Municipal de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana (EMVI), aplicada desde 2025, y la conformación de la Mesa de Trabajo por la Prevención y Seguridad, del mismo año. En ambos casos son políticas que se estructuran sobre la base del trabajo colectivo, ya sea con universidades, en el primer ejemplo, como con diferentes actores estatales y no estatales en el segundo. La EMVI, en particular, releva de forma sistemática la percepción ciudadana sobre el delito y la confianza en las instituciones de seguridad, en articulación con estudiantes y equipos docentes de la Lic. en Criminología de la Universidad Siglo 21. La encuesta aporta la noción de inseguridad como experiencia subjetiva y no solo como registro de hechos delictivos. Por su parte, la Mesa de Trabajo por la Prevención y Seguridad funciona como espacio de articulación permanente entre el municipio, las fuerzas de seguridad y organizaciones de la sociedad civil para diagnosticar problemáticas territoriales y coordinar respuestas conjuntas. Ambos son ejemplos de gobernanza colaborativa porque el municipio actúa como coproductor de la política de seguridad, ya sea a través de la incorporación de saberes académicos como de problematizaciones comunitarias e interinstitucionales como parte constitutiva del diseño y la implementación de la política de seguridad local.

En relación con la articulación nación-provincia, provincia-municipios nación-municipios y entre municipios, la situación es diferenciada para cada caso pero todas tienen un componente territorial que las vincula: las fuerzas de seguridad. Si bien no se encontraron políticas que articulen explícitamente Nación y Provincia de Córdoba o nación y municipios del Gran Río Cuarto, la presencia de gendarmería, de policía federal e incluso de fuerzas armadas hace que existan operativos territoriales multifuerzas que en la práctica constituyen una gobernanza multinivel no formalizada en un programa explícito, dado que colaboran mutuamente entre sí, especialmente frente a contingencias. En el caso de la articulación provincia-municipios esto es algo planteado por las propias leyes que dan sustento a la seguridad provincial y que a través de las fuerzas policiales provinciales y de la guardia local quedan formalizadas las vinculaciones. Por último, la articulación entre municipios del Gran Río Cuarto no se encuentra formalizada en programas, sin embargo, los vínculos informales de los responsables de áreas de seguridad sustentan el trabajo conjunto. Es, en definitiva, una gobernanza horizontal informal, sostenida más en los vínculos personales que en la institucionalidad.

Políticas de juventud

La Tabla 6 sintetiza el universo de políticas de juventud relevadas por jurisdicción y período de origen, permitiendo observar tanto el volumen total en cada nivel de gobierno como su distribución entre períodos. En cuanto a la institucionalidad, en este caso se relevó la totalidad de las áreas del Estado, con excepción de las de seguridad ya mencionadas. Como se indicó antes, esto implica recuperar las políticas de todas las áreas del Poder Ejecutivo, y no únicamente las de los organismos específicos de juventud.

Tabla 6. Tabla del total de políticas de juventud relevadas

Jurisdicción →	Nivel nacional	Nivel provincial	Nivel local		
N° de programas ↓			Río Cuarto	Santa Catalina	Las Higueras
2022-2023	70	16	13	0	0
2024-2025	3	20	35	5	8
Ambos períodos	29	38	11	1	2
Total	102	74	59	6	10

Fuente: elaboración propia en base a las políticas de juventud relevadas.

A través de una lectura descriptiva de la Tabla 6, se advierte que a nivel nacional hay más rupturas que innovaciones o continuidades, un gran vaciamiento de acciones estatales en materia de juventud. Muchas de estas políticas fueron desfinanciadas o discontinuadas en el segundo período relevado generando una sobrecarga funcional en los niveles subnacionales y locales. Podría hablarse de una nueva idea de gestión de lo público y también de un incentivo de diferenciación o borramiento de la gestión anterior que contribuyó a dejar de lado el 70% de las políticas identificadas.

Los programas de transferencias monetarias como Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar, si bien se mantienen, su poder adquisitivo y su alcance son menores. Esta medida que se ve reflejada en materia de políticas de juventud se identifica con el proceso de achicamiento del aparato administrativo estatal y la desinversión en materia de políticas sociales llevadas adelante por el actual gobierno. Algo similar ocurre con la infraestructura de servicios de las líneas de teléfono como la Línea 102 -denuncia de vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes-, Línea 137 -ciberacoso-, entre otras, que si bien continúan, existen menor cantidad de trabajadores para responder a la demanda. Para el caso de políticas como el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable se encuentran amparadas por leyes específicas que exigen un trámite legislativo para derogarse, no una simple decisión administrativa. Con lo cual se mantienen aunque con algunos cambios de sentido del espíritu original de las normas o con un desfinanciamiento que sobrecarga los niveles inferiores de gobierno para su implementación.

En cuanto a las innovaciones sólo 3 políticas del universo relevado nacieron en el segundo período. A saber: la ya mencionada ampliación del Servicio Militar Voluntario, Inversores + 13 -educación financiera y acceso al mercado de capitales desde los 13 años- y Vouchers Educativos -subsidio

a familias con hijos en escuelas privadas. Las acciones nuevas de juventud a nivel nacional no reemplazan el vacío dejado por la discontinuación -dado que las políticas discontinuadas tenían un enfoque de participación juvenil y basado en derechos humanos-, sino que responde a una lógica de responsabilización individual o familiar y a un disciplinamiento, lo que marca la nueva construcción de sujeto joven que el Estado nacional tiene.

La institucionalidad y la interinstitucionalidad son clave para aproximarse a las políticas de juventud. En el primer período relevado, el Ministerio de Desarrollo Social, y dentro de él la Subsecretaría de Niños, Niñas, Adolescentes y Familia (SENNAF), concentra 35 políticas (34 % del total) y el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), 15 (14,6%). Es decir, juntos sostuvieron casi la mitad del universo relevado, un dato clave para dimensionar el alcance de la discontinuidad. El achicamiento de la SENNAF dejó vigentes solo 6 de sus políticas, mientras que el INJUVE directamente dejó de existir.

En relación con el nivel provincial, el dato más importante es que más de la mitad de las políticas de este nivel gubernamental se mantienen. La continuidad política sería nuevamente el argumento central para sostener acciones entre dos períodos de gobierno. Ejemplos de ello son los programas Soy Cordobés, ANDÉN, Tutores Pares, Modelo COP, Programa Manos, Campus Córdoba, entre otros que dependen de la Agencia Córdoba Joven, organismo específico de juventud de la provincia -el homónimo al INJUVE nacional- que en este caso sigue funcionando como agencia estable con políticas de ambos períodos. La permanencia del organismo en sí parece explicar la permanencia de buena parte de sus programas.

Por otra parte, en materia de educación se sostienen políticas de alto impacto, como el Programa de Terminalidad Educativa PIT 14-17, el Boleto Educativo Cordobés, Convivencia Escolar y Buen Trato, y Compromiso Alfabetizador. Son políticas administrativamente estables, con una inversión de recursos considerable. Esta continuidad puede explicarse por dos motivos, por un lado, la descentralización del sistema educativo en Argentina, que hace de las provincias las principales encargadas de diseñar e intervenir en materia educativa; y, por otro, la continuidad política ya mencionada.

Entre las incorporaciones, del segundo período, se encuentran Ganá con Tu Club, ANDÉN, Estudiantes al Centro, Actitud Emprendedora y Programa Manos, todas políticas pensadas para activar espacios colectivos, fortalecer organizaciones juveniles y generar oportunidades concretas de aprendizaje y liderazgo; a la par, y como continuidad, el Programa Primer Paso (PPP) se destaca como la pieza central para el acceso al empleo juvenil, conectando formación y primera experiencia laboral. Un programa que se implementa desde hace más de 25 años en la Provincia. En términos operativos, estas políticas combinan modalidades diversas: acciones no monetarias -tutorías, incubadoras, formación, apoyo institucional a centros de estudiantes y actividades culturales- que buscan fortalecer capital social y capacidades de los jóvenes; y medidas con transferencia económica -subsidios, líneas de crédito, apoyos directos a proyectos o clubes- destinadas a sostener iniciativas juveniles. Los programas no monetarios han mostrado mayor continuidad administrativa y operativa pese al cambio de gobierno, en parte porque suelen apoyarse en convenios, redes institucionales y actividades de bajo costo que facilitan su reimplementación en términos de gobernanza colaborativa.

La lectura basada en derechos y participación del nivel provincial debe ser tensionada con la sanción de la Ley N° 11.035 en marzo de 2025, que habilita el “resguardo institucional excepcional” para menores de 16 años en delitos graves, el cual marca un cambio normativo de gran impacto pero llega sin un andamiaje programático que lo acompañe. La normativa expone a los jóvenes a un mayor riesgo de criminalización temprana y tensiona instituciones de cuidado ya saturadas; al mismo tiempo, el relevamiento muestra que no se han diseñado programas preventivos específicos ni rutas de intervención comunitaria, educativas y laborales que reduzcan factores de riesgo. En este vacío, la respuesta dominante sigue siendo punitiva y policial, con jóvenes convertidos en chivos expiatorios de problemas estructurales como la pobreza, la falta de oportunidades y la desprotección familiar.

En relación con los municipios del Gran Río Cuarto, algunas de las políticas relevadas tienen alcance común. Se advierte que la Línea 102 -Línea de Atención y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes- si bien es una política nacional, su implementación depende de la intervención provincial y local. A través de las entrevistas se reconstruyó el protocolo de actuación: la ciudad de Río Cuarto recibe diariamente las denuncias de vulneración de derechos de personas menores de 18 años correspondientes al Gran Río Cuarto, quien se encarga de distribuirla a los municipios vecinos en caso de requerir derivaciones. Esta práctica muestra dos aristas de la gobernanza, por un lado, la gobernanza vertical con la participación de mecanismos que hacen posible la implementación multinivel; y por otro, de gobernanza horizontal entre los 3 municipios.

En el análisis de la matriz hay un dato que contradice una hipótesis emergente de los niveles anteriores “mismo partido político es igual a continuidad y distinto partido político: discontinuidad de programas-”. En el caso del Municipio de Río Cuarto, específicamente en el área de juventud, las políticas venideras del primer período no se continúan, sino que se construyen políticas nuevas, con la excepción de una política cultural que se realiza sobre la base de una anterior el Ola Fest. Para el caso de Santa Catalina y Las Higueras, no se ha podido constatar la existencia de políticas que se hayan desarrollado solamente en el período anterior. Sin embargo, hay una continuidad que se encuentra en los 3 Municipios y que se vincula con una función originaria de los niveles locales que son los abordajes en situaciones de vulneración de derechos, amparados en leyes nacionales y provinciales.

En relación con la articulación provincia-municipios uno de los programas más importantes es la Red Asistencial de las Adicciones de Córdoba (RAAC). “Su principal objetivo es garantizar la accesibilidad al tratamiento, en gestión conjunta con gobiernos locales y otras organizaciones de la comunidad, para dar respuestas integrales a esta problemática” (Secretaría de Adicciones, 2025, párr. 2). Si bien no menciona específicamente a los jóvenes, son en la práctica la población destinataria en el marco de la implementación de la política. La misma cuenta con distintos niveles que van desde la prevención hasta la internación. A través de convenios ad hoc los municipios se comprometen a contratar personal cualificado, brindar infraestructura para el funcionamiento del mismo y responder por las erogaciones económicas generadas. Sin embargo, la implementación local es desigual teniendo presencia en Río Cuarto y Las Higueras.

Otra de las articulaciones provincia-municipios se vincula con la Agencia Córdoba Joven. En el primer período, con la presencia de la vocalía de la Agencia en Río Cuarto, la provincia tenía

desarrollo de actividad territorial, especialmente en el Municipio de Río Cuarto, cuya colaboración vertical se corresponde con una gobernanza participativa entre actores estatales y no estatales y una agenda local-provincial unificadas. La desaparición de la vocalía muestra que la gobernanza multinivel no es estable, sino que se reconfigura con cada gestión. Durante el segundo período, en cambio, si bien no existe tal nombramiento de vocalía y varios de los programas son ejecutados en Río Cuarto a través de convenios con el área municipal, esto ha exigido la participación de los funcionarios provinciales en la ejecución de sus programas en el plano local. Se trata de otro nivel de relación intergubernamental vertical más ligado a la transferencia de recursos puntuales a partir de la demanda desde los territorios. Un ejemplo de ello es el Programa Manos, a partir del cual se entregaron elementos deportivos para el desarrollo de disciplinas como vóley, básquet, skate, fútbol y boxeo y pintura para mejorar las instalaciones de funcionamiento y a la Casa Cura Brochero de Río Cuarto, una organización comunitaria, y al municipio de Santa Catalina.

7. Conclusiones

El recorrido por las políticas de seguridad y juventud en los niveles nacional, provincial y local permite retomar las preguntas que se dejaron pendientes: qué formas de articulación existen entre organismos estatales de distintos niveles -y entre estos y actores no estatales- y en qué medida esas articulaciones configuran, o no, esquemas de gobernanza multinivel. El hallazgo central es que la existencia de instancias formales de coordinación no garantiza su uso efectivo. Ni el Consejo de Seguridad Interior ni el Consejo Federal de Juventud aparecen, en el relevamiento, como mecanismos activos de articulación entre los niveles analizados. En su lugar, los vínculos verticales emergen de distintas normativas -la Ley de Seguridad Pública, en un caso; diversas leyes de niñez y adolescencia, en el otro- o de acuerdos informales entre responsables de área. La articulación horizontal entre los tres municipios, en cambio, es más fuerte y explícita en seguridad -como en los casos de Ojos en Alerta, las Guardias Locales o Más16- que en juventud, donde el único punto de coincidencia es el abordaje de vulneraciones de derechos y el funcionamiento conjunto de la Línea 102, pese a que el Gran Río Cuarto ofrece, desde 2018, un espacio institucional que podría potenciar precisamente ese tipo de coordinación.

La articulación con actores no estatales, sin embargo, no se agota en las cámaras empresariales o las universidades ya mencionadas. En el nivel local se despliega, además, sobre un entramado amplio y heterogéneo de organizaciones territoriales. Los clubes de barrio reciben apoyo material para sostener sus actividades deportivas y recreativas (Programa Manos); las iglesias oficializan, muchas veces de manera informal, espacios de contención y acompañamiento comunitario; las asociaciones vecinales participan tanto en el diagnóstico de problemáticas locales (Mesa de Trabajo por la Prevención y Seguridad) como en la vigilancia cotidiana del territorio (Ojos en Alerta); y las copas de leche, gestionadas directamente por vecinos y organizaciones sociales de base, sostienen buena parte de la asistencia alimentaria y del acompañamiento cotidiano a niños, niñas y adolescentes en los barrios. Se trata de una coproducción desigual en su grado de institucionalización. Mientras la articulación con clubes, cámaras y universidades suele mediar por convenios o programas específicos, el vínculo con copas de leche, vecinales e iglesias tiende a ser más informal, sostenido en la confianza y el conocimiento mutuo entre el municipio y sus referentes territoriales antes que

en un marco normativo o presupuestario estable. Esta trama no es incidental en un contexto de atomización de capacidades estatales, es en buena medida sobre estas organizaciones que recae la proximidad y la continuidad cotidiana que el Estado, en sus distintos niveles, no siempre logra sostener por sí mismo.

Con todo, la cercanía territorial vuelve a estos municipios actores clave para una implementación efectiva, siempre que profundicen el trabajo conjunto -capitalizando el Parlamento del Gran Río Cuarto- e incorporen de manera más sistemática a estos actores privados y comunitarios ya presentes en los territorios. Solo así la gobernanza vertical y horizontal existente podría potenciarse hacia una gobernanza colaborativa que fortalezca las capacidades, hoy atomizadas, de los gobiernos locales.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 001. <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Alva Rivera, M. E. (2024). Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43).
- Andres, A. S., Navarro, M. L. H., & Barthe, L. (2021). La gobernanza multinivel como elemento clave dentro del programa LEADER para el desarrollo territorial y el empoderamiento de los actores locales y: Los casos de aragón y midipyrénées. *Cuadernos Geográficos*, 60(3), 192–211. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i3.17750>
- Ase, I., & Burijovich, J. (2003). *La reinención del Estado cordobés: Una “reingeniería” de la ciudadanía*. https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/ase_burijovich.pdf
- Bullrich, P. [@PatoBullrich]. (2024, 17 de diciembre). Vuelve el Servicio Cívico en más de 11 ciudades del país. Vamos a sacar a los jóvenes de las calles y alejarlos del delito y la droga. A todos los jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan ni estudian, los vamos a convocar para... [Tweet]. X. <https://x.com/PatoBullrich/status/1869164664879227089>
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Revista del INAP*, 28.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (1ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57). Organización de los Estados Americanos.
- Coraggio, J. L. (1997). *La descentralización. El día después...* Universidad Nacional de Buenos Aires.

- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore & R. Israel (Comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-50). Buenos Aires Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Nacional de Chile.
- Cravacuore, D. (2024). Los gobiernos locales argentinos a treinta años de la sanción del artículo 123 de la Constitución Federal. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 33, 240-264.
- Cravacuore, D., & Iturburu, M. (2025). La administración de los gobiernos locales. En J. M. Abal Medina & H. Cao (Eds.), *Manual de administración pública Argentina: nación, provincias y municipios* (pp. 171-220). Editorial de la UNC; Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Denzin, N. K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Aldine.
- Dos Santos, N. de A. e. S. F. (2021). Gobernanza multinivel en china para el combate de la pandemia de covid-19. *Revista de Administracao Publica*, 55(1), 95-110. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200494>
- Ferreira, A. (2025, 7 de agosto). A 5 años del gatillo fácil que mató a Blas Correas: “Es la realidad que padecen muchos pibes en Córdoba”. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/a-5-anos-del-gatillo-facil-que-mato-a-blas-correas-es-la-realidad-que-padecen-muchos-pibes-en-cordoba.phtml>
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Editorial Morata.
- Foglia, C. (2024). Gobernanza local multinivel y participativa de las políticas de promoción y protección de derechos de niñeces y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43).
- García Delgado, D. (1997). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista del CLAD*, (8), 1-12.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2022). *Informe ODS provincias – Provincia de Córdoba 2020–2021: El enfoque data del año 2020*.
- Graglia, E. (2006). *Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba*. Konrad Adenauer Stiftung/EDUCC.
- Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: usos y abusos de la «gobernanza». *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 14(4), 501-529.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). *Resultados definitivos del censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: Resultados definitivos*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

- Intriago Mora, C. P., & Zambrano Zambrano, M. I. (2024). Cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, Manabí, Ecuador. *Cofin Habana*, 18(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612024000200021&lang=en
- Isuani, E. A. (2009). The Argentine welfare state: Enduring and resisting change. *International Journal of Social Welfare*, 19, 104–114.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171–194.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. (1991, 5 de noviembre). Ley N.º 8.102, Régimen de municipios y comunas. *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba*, 15 de noviembre de 1991. <https://www.argentina.gob.ar/normativa>
- León Carrasco, M. V., & Váscquez Acuña, L. G. (2024). Innovación educativa en contabilidad gubernamental: la rendición de cuentas y la participación ciudadana. *Conrado*, 20(98), 197–207. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-86442024000300197&lang=en
- Lerchundi, M. J. (2020). La violencia policial como “mensaje”: Un abordaje desde la experiencia de jóvenes de Latinoamérica. *Hallazgos*, 17(34), 23–54. <https://doi.org/10.15332/2422409x.5488>
- Lerchundi, M., & Monti, D. (2025). Mapeo de políticas de juventud en Argentina: Problemas metodológicos y de gestión pública. En G. Vázquez Moreno, P. Leyva Muñoz, & D. Gómez Gómez (Coords.), *Gobernanza, participación y desarrollo en América Latina: Retos y oportunidades en la era contemporánea* (pp. 273–293). Grupo Editorial Biblioteca. https://fddf0ba6-dda4-4b29-8584-6142831cf6bb.usrfiles.com/ugd/fddf0b_e42ab0e4c08b46099d5023f2f220f118.pdf
- Liguori, M., & Beretta, D. (2022). Los organismos nacionales de juventud en perspectiva histórica: Agendas y recorridos institucionales en América Latina y el Caribe (1980–2020). *Studia Politicae*, 65, 65–101.
- Maxwell, J. A. (2019). *Diseño de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia (CLAD)*, (21). <https://lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.
- Muñoz Martínez, R. (2025). La ética en la investigación social, sus ausencias, urgencias y posibilidades: Propuestas críticas desde América Latina. *Salud Colectiva*, 21, e5759. <https://doi.org/10.18294/sc.2025.5759>

- Navarro Yáñez, C. J. (2011). Reforma de la administración pública. En Á. Valencia y M. Agudo (Coords.), *Gobernanza multinivel, democracia y cooperación internacional* (pp. 13-28). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 21(enero-marzo). http://www.unl.edu.ar/ingreso/cursos/sociales/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/Reflexiones-sobre-la-form-del-E_Oszlak.pdf
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. CEDES/CLACSO.
- Papadopoulos, Y., Tortola, P. D., & Geyer, N. (2024). Balance del programa de investigación sobre gobernanza multinivel: una revisión sistemática de la literatura. *Regional & Federal Studies*, 1–33. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). ¿Gobernanza sin gobierno? Repensando la administración pública. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-243.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats Català, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (1.ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD.
- Secretaría de Adicciones. (2025). *Red asistencial de las adicciones de Córdoba*. <https://www.secretariadeadicciones.com/raac>
- Stoker, G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale de Sciences Politiques*, (155), 19–30.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. C. (1989). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Valinotti, M. F. (2022). Los gobiernos locales y la construcción de perfiles productivos territoriales. Un estudio de casos (Córdoba, Argentina). *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). <https://doi.org/10.18504/pl3060-004-2022>
- Valles, M. (1999). Investigación documental: técnicas de lecturas y documentación. En M. Sautu (Comps.), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis Sociológica.