

Inversión pública social en infancia y adolescencia. Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Luján

El abordaje de las políticas sociales supone un desafío de política pública que involucra a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). En las últimas décadas, diversos procesos de descentralización incrementaron la participación y responsabilidad de los gobiernos subnacionales en el financiamiento y en la ejecución de la política social y, particularmente, en aquella relacionada con infancia y adolescencia.

A partir del análisis de la inversión pública destinada a la población infantil y adolescente y de la estructura institucional en la que se enmarca, la presente publicación busca identificar los principales desafíos y oportunidades que surgen del nuevo papel que cumplen los gobiernos locales. Para realizar este estudio se seleccionó al municipio de Luján que presenta interesantes singularidades en lo atinente al diseño e implementación de políticas de infancia y adolescencia.

El fin último de esta publicación, desarrollada por CIPPEC y UNICEF, es aportar información relevante para colaborar con el fortalecimiento institucional de los municipios argentinos, y en particular respecto del nuevo rol que han adquirido como actores estratégicos en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

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, Fortalecimiento de las Instituciones** y **Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



Inversión pública social en infancia y adolescencia

Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Luján



Av. Callao 25, Piso 1°
C1022AAA Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4384-9009
Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213
www.cippec.org



Inversión pública social en infancia y adolescencia

Un análisis institucional y presupuestario
para el municipio de Luján



Inversión pública social en infancia y adolescencia:
Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Luján
Sofía Olaviaga y Vanesa Marazzi.

1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC y Unicef Argentina, 2011.
71 p. ; 23x22 cm.

ISBN 978-987-1479-31-3

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Sociales.
I. Olaviaga, Sofía II. Título CDD 320.6

Responsables del proyecto

Daniel Maceira, director del Programa de Salud de CIPPEC
Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC
Sebastián Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF

Autores

Sofía Olaviaga y Vanesa Marazzi

Colaboradores

Romina Solano, Juan Pablo Fernández, Natalí Ini y Mariela Colombini

Edición y corrección

Carolina Nahón

Diseño gráfico

Andrea Platón y Silvana Segú

Impreso en Multi Group S.R.L.

Av. Belgrano 520
(C1092AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Abril de 2010

CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213
www.cippec.org - infocippec@cippec.org

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Junín 1940, PB (C1113AAX). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 5093-7100/ Fax: (54-11) 5093-7111
www.unicef.org/argentina - buenosaires@unicef.org

Índice

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1	
Caracterización institucional del sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Luján	11
1. Marco normativo	11
1.1 Las normas nacionales e internacionales	11
1.2 La nueva institucionalidad en la provincia de Buenos Aires	14
2. La problemática de infancia y adolescencia en contexto	16
3. Estructura de la administración pública municipal afectada a infancia y adolescencia	19
3.1 Área de niñez	20
3.2 Área de políticas sociales	21
3.3 Área de salud	21
3.4 Área de educación	22
3.5 Otras áreas	23
4. Principales características de la oferta programática orientada a infancia y adolescencia	24
5. Análisis del funcionamiento de la gestión de las políticas de infancia y adolescencia	28
5.1 Vinculación interáreas: planificación y articulación	28
5.2 Coordinación interjurisdiccional de los planes y programas orientados a infancia y adolescencia ..	29

Capítulo 2	
Análisis de la inversión pública social del municipio de Luján en infancia y adolescencia	31
1. Estructura y composición del financiamiento del Municipio	31
1.1 El proceso presupuestario	31
1.2 Las fuentes de financiamiento	33
1.3 La composición del financiamiento del Municipio (2006-2010)	43
2. Características de la inversión pública social (2006-2009)	46
3. Análisis presupuestario de la apertura programática relacionada con infancia y adolescencia (2006-2009)	50
Capítulo 3	
Reflexiones finales: desafíos pendientes	55
Bibliografía	57
Anexo I	58
Anexo II	59

Índice de cuadros, figuras y gráficos

Cuadro 1. Principales indicadores sociales. Provincia de Buenos Aires y Luján. 2001 (en cantidades y porcentajes)	18
Cuadro 2. Programas del área de niñez. Luján. 2010	20
Cuadro 3. Programas del área de políticas sociales. Luján. 2010	21
Cuadro 4. Programas del área de salud. Luján. 2010	22
Cuadro 5. Programas del área de educación. Luján. 2010	23
Cuadro 6. Programas de otras áreas. Luján. 2010	23
Cuadro 7. Recursos de origen nacional y provincial. Luján. 2009	42
Cuadro 8. Presupuesto ejecutado y variación porcentual del período 2006-2009. Recursos por rubro y procedencia. Luján (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	43
Cuadro 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	47
Cuadro 10. Gasto social en infancia y adolescencia, total y por apertura programática. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	51
Figura 1. Actores del sistema de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. 2010	14
Figura 2. Estructura de la Secretaría de Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Humano. Luján. 2010	19
Figura 3. Indicadores de distribución de la coparticipación bruta en la provincia de Buenos Aires	36
Gráfico 1. Oferta programática por área orientada a infancia y adolescencia. 2010 (en porcentajes)	25
Gráfico 2. Oferta programática por área y jurisdicción orientada a infancia y adolescencia. Luján. 2010	26
Gráfico 3. Oferta programática por tipo de beneficio. Luján. 2010 (en porcentajes)	27
Gráfico 4. Distribución de la coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires. 134 partidos. 2009 (en millones de pesos)	38
Gráfico 5. Coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires per cápita. Partidos seleccionados según menor percepción de recursos. 2009 (en pesos)	39

Gráfico 6. Coparticipación per cápita (en pesos) (2009) e Índice de Desarrollo Humano (2008). 134 partidos y promedio de la provincia de Buenos Aires	41
Gráfico 7. Composición del presupuesto ejecutado, según origen de los recursos. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)	45
Gráfico 8. Composición del presupuesto vigente, según origen de los recursos. Luján. 2010 (en porcentajes)	46
Gráfico 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006)	48
Gráfico 10. Composición del gasto público social en el presupuesto ejecutado, por área. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)	49
Gráfico 11. Composición del gasto social relacionado con infancia y adolescencia, por apertura programática. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)	52
Gráfico 12a. Cantidad de programas relacionados con infancia y adolescencia, por área. Luján. 2010 (en porcentajes)	54
Gráfico 12b. Inversión pública social en infancia y adolescencia, por área. Luján. 2009 (en porcentajes)	54

Presentación

Esta publicación forma parte de la iniciativa *Construyendo la agenda de la niñez*, desarrollada por CIPPEC, con el apoyo de UNICEF, entre los años 2008 y 2010.

La iniciativa fue diseñada para el cumplimiento de dos objetivos centrales. Por un lado, fortalecer a las organizaciones no gubernamentales que trabajan para mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de desarrollar las capacidades de la sociedad civil de interactuar con los gobiernos provinciales. A este efecto, el proyecto apunta a la construcción de una agenda pública común en las provincias de Salta y Tucumán, que contemple las demandas prioritarias y propuestas de la sociedad civil para enfrentar los principales problemas de la niñez. Por el otro, identificar el rol que asumen los municipios para atender las problemáticas de la niñez. Para ello, se realiza un análisis del gasto social destinado a esta población y del sistema institucional asociado a través del estudio de los casos de Morón y Luján, y de una encuesta a municipios argentinos.

Entre las cinco publicaciones que se editaron en el marco de este proyecto se encuentran: dos manuales, uno con información de la provincia de Tucumán y otro de la provincia de Salta; una publicación que expone los resultados de la encuesta a municipios, y otras dos con los casos municipales. La presente publicación aborda el caso de Luján.

Para mayor información sobre la iniciativa ingresar a www.cippec.org

Introducción

La sanción en 2006 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061) ha inaugurado en la Argentina un nuevo paradigma a partir del cual diseñar y ejecutar políticas y programas orientados a infancia y adolescencia. Particularmente, en la provincia de Buenos Aires, dicho paradigma se plasmó en la conformación del sistema de promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Ley 13.298). De esta manera, cobra relevancia un nuevo enfoque que replantea tanto las problemáticas que afectan a la población infantil como las soluciones que les deben dar respuesta.

Asimismo, en las últimas décadas los gobiernos subnacionales han incrementado su participación y responsabilidad en la ejecución de políticas públicas, producto de diversos procesos de descentralización.

Estos importantes cambios han generado desafíos, en la medida en que los gobiernos locales se convierten en actores estratégicos en el financiamiento y en la gestión de la política social. El presente estudio reconoce que el análisis de las políticas de infancia y adolescencia a nivel municipal, implica no solo un abordaje centrado en la inversión pública sino también en la institucionalidad en la que se enmarca. A este efecto, se seleccionó el caso del municipio de Luján, que si bien comparte los desafíos mencionados con los restantes municipios, también presenta singularidades en lo atinente al diseño e implementación de dichas políticas sociales.

En el primer capítulo se caracteriza el sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Luján. Para ello, se identifican los programas orientados a la población infantil y el rol que desempeñan los actores municipales en su diseño y ejecución. El segundo capítulo analiza la inversión pública social del municipio, con énfasis en aquella destinada a infancia y adolescencia, a través de la interpretación de información presupuestaria. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones del estudio, con el propósito de brindar información que sirva de insumo para la formulación de políticas e intervenciones públicas dirigidas a esta población.

Capítulo 1

Caracterización institucional del sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Luján

El presente capítulo describe el sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Luján a partir del análisis de los programas nacionales, provinciales y municipales orientados a dicha población, y del rol que cumplen las dependencias municipales en su diseño y ejecución.

Con esta finalidad se abordan las principales características del marco normativo internacional, nacional y provincial que establece los lineamientos de las políticas de infancia y adolescencia. A este efecto, se presta especial atención a la nueva institucionalidad del sistema de protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes inaugurada por medio de la Ley 13.298 de 2005. A continuación, se describe la situación de la niñez en la provincia de Buenos Aires y en el municipio, a partir de una selección de indicadores socioeconómicos. Luego, el tercer apartado, caracteriza el contexto institucional municipal abocado a las políticas de infancia y adolescencia, y da cuenta de la oferta programática existente. Finalmente, en el cuarto apartado se analiza dicha oferta programática y la dinámica que se establece para su implementación, a partir del rol que desempeñan las dependencias del municipio involucradas.

1. Marco normativo

1.1 Las normas nacionales e internacionales

En las últimas décadas, cobró relevancia en la agenda de los organismos internacionales, ámbitos académicos y organizaciones de la sociedad civil un nuevo abordaje de la infancia y adolescencia, que replantea la concepción acerca de las problemáticas que afectan a esta población y, sobre todo, respecto de las políticas que deben diseñarse para darles respuestas y soluciones. Las modificaciones efectuadas en el plano internacional tuvieron su adaptación, con diversos matices en el ámbito nacional y provincial. En este contexto, a continuación se expone el nuevo andamiaje institucional en la provincia de Buenos Aires, según surge del marco legal.

La **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño** realizada en 1989, inaugura un nuevo paradigma de la infancia y adolescencia, a partir del reconocimiento de la posición de los niños como sujetos de derecho a cuidados especiales. En este tratado, la familia es reconocida como el ambiente natural de bienestar de los niños y como espacio predilecto para potenciar su pleno desarrollo. En consecuencia, la principal tarea del Estado en este ámbito es asistir a las familias para que puedan asumir esta responsabilidad.

En segundo lugar, el niño adquiere el derecho a expresión en relación a los asuntos que lo conciernen, lo cual implica que éste debe poder construir su opinión libremente y gozar de la oportunidad de ser escuchado. En ese espíritu, se establece que el Estado se compromete a difundir información y materiales de interés para el niño. Sobre la base de estos dos pilares, derecho a la familia y derecho a la expresión, la Convención formula una serie de obligaciones asociadas con la salud, la educación y el esparcimiento del niño. En particular, se establece como límite el derecho a no sufrir discriminación, maltrato o explotación económica.

Dicha Convención fue ratificada por la Argentina en 1990, y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22). La puesta en marcha de los lineamientos que establece la Convención exigió transformaciones profundas en la legislación, reformas en las prácticas de las instituciones, y modificaciones de la relación entre el Estado, la familia y la comunidad con los niños, niñas y adolescentes.

En 2005, se aprobó la **Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** (26.061), que dispone la aplicación obligatoria de la Convención sobre los derechos del niño, y delinea las características básicas que deberán adquirir las políticas públicas ligadas a infancia y adolescencia. Entre estas se destacan la descentralización de los organismos de aplicación, la gestión coordinada con la sociedad civil y la promoción de redes intersectoriales locales. Asimismo, se establece un sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes compuesto por múltiples instituciones¹. Dentro de este esquema, las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas. En consecuencia, la modalidad, velocidad y diseño previsto para su aplicación es jurisdicción de cada provincia, y el estado de adaptación de la Ley 26.061 a la normativa provincial es, por tanto, heterogéneo.

En la provincia de Buenos Aires, la conformación del nuevo paradigma tuvo sus comienzos con anterioridad al debate acaecido en el ámbito nacional en el marco de la sanción de la Ley 26.061. En 2003, la Ley provincial 13.163 estableció la conformación del Fondo de Fortalecimiento de los Programas Sociales, cuya aplicación tuvo como finalidad preparar las condiciones institucionales y programáticas para el momento en que se sancionara la nueva normativa. Allí se dispuso que al menos el 40% de este Fondo –cuyos recursos provienen de impuestos provinciales y de la coparticipación, y son distribuidos por el Ministerio de Desarrollo Social a partir de un índice de vulnerabilidad social de los municipios– debía consagrarse a políticas de niñez. Posteriormente, la Ley 13.403 de Presupuesto para el ejercicio 2006 modificó el mencionado Fondo, que pasó a denominarse Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, y desde entonces, la distribución de los recursos entre los municipios pasó a ser la siguiente: el 80% de los fondos se asignan a asistencia social y el 20% restante, a tratamiento y disposición final de residuos.

1. Dichas instituciones son: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, y el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En 2005 se promulga la **Ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños de la Provincia de Buenos Aires** (Ley 13.298), con el objetivo de adecuar el marco normativo provincial a la Ley nacional 26.061. Sin embargo, ese mismo año, la Corte Suprema de la Provincia, al constatar la falta de implementación de los órganos administrativos dispuestos por la ley, suspende, por cautela, su validez. Finalmente, luego de una serie de suspensiones, la ley entra en vigencia a partir de 2007.

La aplicación de la ley tuvo como primera consecuencia la derogación del antiguo régimen del patronato de menores, vigente desde 1919 (Ley 10.903) y vuelto a normar en 1983 por el Decreto-Ley 10.067. Esto significó un corte estructural respecto del paradigma anterior (y sus implicancias organizacionales, sociales y culturales) y, a la vez, estableció una nueva manera de entender y atender las necesidades de la niñez.

A los fines del presente estudio se seleccionan cuatro artículos de la Ley 13.298, con el propósito de delinear el escenario institucional que propició la nueva normativa.

En primer lugar, el artículo cuarto le concede al niño el estatus de **sujeto activo de derecho**, opuesto a la visión previa que lo consideraba como un mero objeto pasivo de tutela y asistencia.

En segundo lugar, el artículo tres dispone que la política respecto a todos los niños y niñas tenga como objetivo principal su **contención en el núcleo familiar**, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social. En este sentido, se busca fortalecer el núcleo familiar y revertir la situación previa en la que la mayoría de los menores que permanecían en institutos lo hacían por causas sociales o asistenciales, y una minoría por delitos (García Méndez y Vitale, 2009).

El artículo noveno refuerza el artículo tercero, al establecer que la ausencia o carencia de recursos materiales de quien esté a cargo del niño no constituye causa para su exclusión del grupo familiar o su institucionalización. En consecuencia, se ordena la **desjudicialización de los problemas sociales**, lo que implica el traspaso del diseño de la política de niñez del Poder Judicial al Poder Ejecutivo provincial. Con esta disposición, la Ley 13.298 busca terminar con las medidas de judicialización e institucionalización por motivos asistenciales, de forma que queden restringidas a aquellos casos de niños/as que se encuentren en conflicto con la ley penal. Este enfoque tiene como contrapartida la necesidad de invertir en programas de protección social orientados específicamente al niño, con el objeto de mitigar el impacto negativo de las crisis económicas sobre las familias pobres (Estado Mundial de la Infancia, 2005).

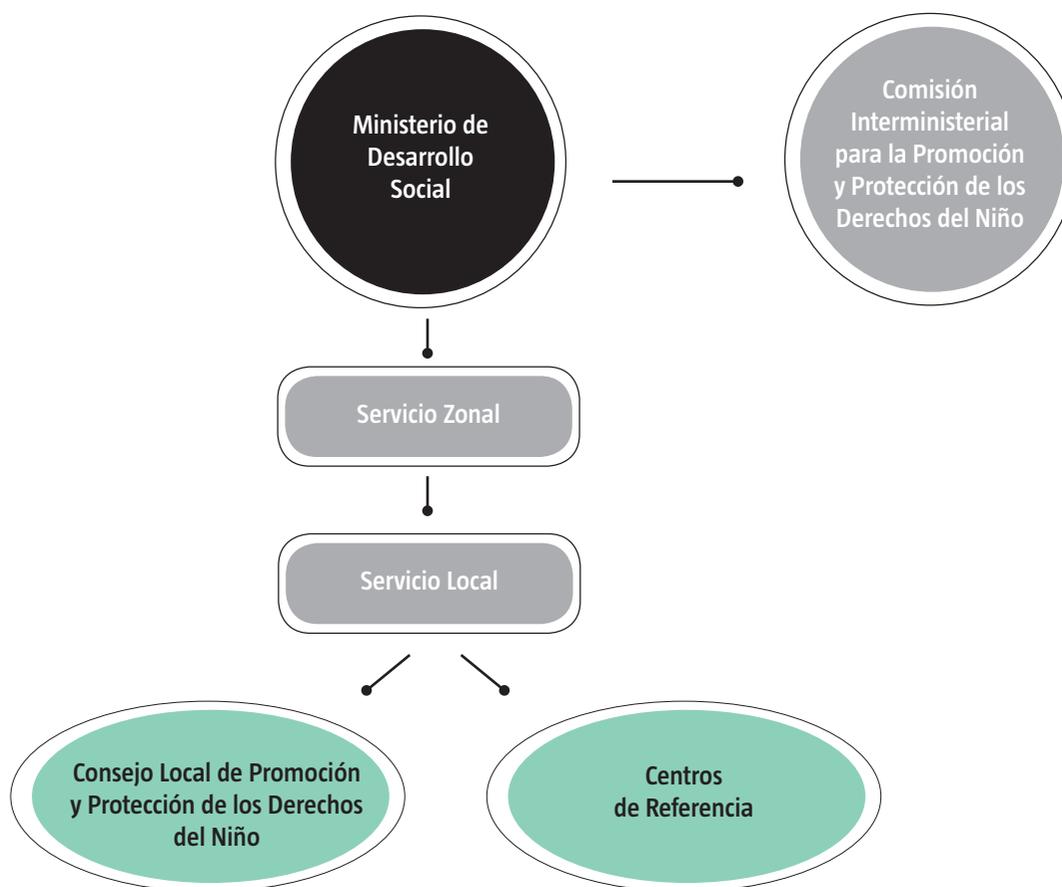
Finalmente, el artículo catorce establece uno de los principales cambios que introdujo la Ley 13.298: la conformación del **sistema de promoción y protección integral de derechos**. Con esta iniciativa se genera un marco adecuado para afrontar las problemáticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes. Esto es así en la medida en que el nuevo sistema garantiza cierta institucionalidad a nivel territorial que, además de contemplar la participación de las dependencias municipales, incluye a las redes familiares, sociales y barriales, y a las organizaciones de la sociedad civil.

En el apartado siguiente se presenta específicamente el nuevo andamiaje institucional que se conforma a partir de la Ley 13.298, con especial énfasis en el rol que adquieren los municipios de la provincia de Buenos Aires.

1.2 La nueva institucionalidad en la provincia de Buenos Aires

La puesta en funcionamiento de la Ley 13.298 implicó la conformación de dispositivos orientados a establecer niveles de acceso a derechos básicos, de acuerdo a las necesidades, expectativas y demandas de la población. En ese marco, el sistema de promoción y protección de derechos es una pieza fundamental para entender las políticas provinciales orientadas a la infancia y adolescencia y, más aún, acerca del rol y las responsabilidades que adquieren los municipios.

Figura 1. Actores del sistema de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. 2010



El diseño del **sistema de promoción y protección integral de derechos** se enmarca en el paradigma de la descentralización que sostienen varias tendencias políticas y académicas. Se destaca, entre otras características, por propiciar un acercamiento a los ciudadanos y, por lo tanto, una mejora en la calidad democrática de la acción estatal. A continuación se presentan los actores que componen el sistema y sus funciones más relevantes²:

- La **autoridad de aplicación** es ejercida por el Ministerio de Desarrollo Social provincial, encargado de diseñar, ejecutar y controlar las políticas dirigidas a la niñez. En este sentido impulsa la desconcentración de la implementación hacia los municipios.
- La **Comisión Interministerial** tiene como función principal la coordinación de políticas a nivel provincial. Es presidida por el Ministerio de Desarrollo Social provincial y está conformada por los siguientes organismos provinciales: el Ministerio de Justicia y Seguridad, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, la Dirección General de Cultura, y las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.
- Los **Servicios Zonales** son equipos interdisciplinarios cuya función consiste en coordinar los servicios locales de la zona y ejercer la misión de los servicios locales allí donde estos no existan.
- Los **Servicios Locales** son unidades técnico operativas que dependen de los municipios y son encargados de ejecutar los programas tendientes a restablecer los derechos del niño, recibir denuncias e intervenir frente a la violación de los derechos, y propiciar alternativas a la separación del niño de su familia.
- Los **Consejos Locales** están integrados por actores gubernamentales y no gubernamentales y se constituyen como espacios de participación para el diseño de políticas a nivel municipal.
- Los **Centros de Referencia** se encargan de la atención de personas menores de 18 años que se encuentran en proceso penal ante los Tribunales de Menores o ante el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y ejecutan medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad.

Cabe destacar que la puesta en marcha del **sistema de promoción y protección integral de derechos** ha sido un proceso lento, a lo largo del cual distintos actores provinciales socializaron experiencias y perspectivas respecto de su aplicación³. En este recorrido, se acordaron cuáles serían los primeros pasos a seguir y se buscaron soluciones a aquellas nuevas situaciones que se desprendían de la Ley 13.298 y que generaban resistencia por parte de muchos de los actores involucrados. Uno de los puntos más conflictivos del proceso de implementación del nuevo sistema giró en torno a la amplia delegación de las responsabilidades en los municipios, aún cuando estos no tuvieran conformadas las instancias institucionales que disponía la normativa, así como tampoco los recursos humanos capacitados y los económicos suficientes.

2. Cabe destacar que la Ley 13.298 establece la conformación de un Observatorio Social y de la figura del tutor. Sin embargo, según la información relevada en las entrevistas ninguna de estas figuras se ha conformado hasta el momento. Ampliar en el **Anexo I**.

3. A modo de ejemplo, se menciona el encuentro provincial de abril de 2005, en el que más de 500 participantes (entre ellos, funcionarios de primera línea) discutieron la implementación de la ley, cómo articular las políticas públicas con el nuevo paradigma, cómo planificar el trabajo territorial, y cómo crear foros locales (<http://www.atepba.org.ar/spip.php?article109>).

2. La problemática de infancia y adolescencia en contexto

El presente apartado tiene como objetivo realizar un diagnóstico general de las condiciones de vida en la provincia de Buenos Aires y, en particular, en el municipio de Luján, con el fin de caracterizar los aspectos que condicionan la situación social de los niños, niñas y adolescentes e impactan sobre su bienestar. A este efecto, es vital analizar la situación de los hogares en los que habitan los niños y las niñas de la provincia. Para ello, se incluye un análisis de las principales características demográficas y socioeconómicas del distrito, con especial hincapié en los rasgos distintivos de la infancia y adolescencia.

La provincia de Buenos Aires, además de ser una de las jurisdicciones más importantes de la Argentina en cuanto a su población, dimensiones geográficas y desarrollo socioeconómico, presenta particularidades que expresan tanto las riquezas como los problemas propios de un territorio heterogéneo. Esta particularidad se refleja en la evolución de ciertos indicadores: mientras algunos superan el promedio nacional, otros, por el contrario, se acercan a los valores de las regiones más pobres del país.

En la **provincia de Buenos Aires**, que ocupa el 10% del territorio nacional y se encuentra dividida en 135 municipios, habitan 14.167.123 personas, de las cuales un 96,7% vive en zonas urbanas. La principal línea de diferenciación entre los partidos que componen la Provincia es la que se dibuja entre el Gran Buenos Aires⁴, eminentemente urbano y en donde en una extensión equivalente al 1,2% del territorio provincial se concentra el 70% de la población, y el interior, con un perfil más rural (Censo 2001).

En este contexto, el **municipio de Luján** cuenta con una población de 93.992 habitantes: un 63% tiene entre 15 y 64 años, un 25,7% tiene menos de 14 años, y el 11,3% restante es mayor de 65 años. El total de los niños, niñas y adolescentes menores de 19 años asciende a 31.992, lo que representa un 34% de la población total del Municipio (Censo 2001).

En 2005, los individuos del quintil de mayores ingresos de la Provincia concentraban cerca de la mitad del ingreso total, mientras que el 40% más pobre recibía menos del 15%⁵. A su vez, de acuerdo a datos de 2006, alrededor del 15% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza y 5,7%, bajo la línea de indigencia⁶. Sin embargo, la Provincia se compone de un abanico de realidades muy heterogéneas: mientras que algunos partidos del Gran Buenos

4. El Gran Buenos Aires comprende 24 municipios. En el primer cordón se ubican: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. En el segundo cordón se encuentran: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel y Almirante Brown.

5. Dato de elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y de la Dirección Provincial de Estadística.

6. Un hogar es considerado pobre si la suma de los ingresos que reciben todos sus miembros resulta menor al valor de la "línea de pobreza", que consiste en el monto de dinero necesario para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, educación, salud, etc.) incluidas en la Canasta Básica Total (CBT). Un hogar es considerado indigente si no cuenta con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

Aires presentaban una situación más severa, en donde la tasa de pobreza alcanzaba un 23% y la tasa de indigencia un 7,3%, algunos municipios del interior registraban un 12% y un 5%, respectivamente (entre ellos, Gran La Plata, Bahía Blanca-Cerri y Mar del Plata-Batán).

Si se considera el carácter multidimensional de la pobreza, su definición medida exclusivamente a partir del ingreso es insuficiente. Por este motivo, es conveniente combinar este enfoque con otros que den cuenta, justamente, de su carácter multidimensional. Para ello, los indicadores más difundidos son: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁷ e Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁸.

En las últimas décadas el NBI ha registrado una mejora sostenida en la provincia de Buenos Aires: en promedio, ha pasado desde 15% de hogares con NBI a 13% entre 1991 y 2001. No obstante, la medición de la pobreza a través de este indicador también confirma la existencia de realidades contrastantes en los diferentes municipios.

Según el indicador de NBI que registren los municipios se pueden dividir en tres categorías. La categoría B agrupa a los municipios denominados “intermedios”, con un indicador de NBI entre 10,1 y 20%; mientras que la categoría C está compuesta por algunos partidos del Gran Buenos Aires que registran condiciones de vida comparables a las de las provincias más pobres del país, ubicadas en el norte argentino. El municipio de Luján registra un 9,7% de hogares con NBI, lo que lo ubica en la categoría A, con condiciones de vida similares a las del promedio de la Ciudad de Buenos Aires y superiores a las de la Provincia.

Respecto al IDH, la provincia de Buenos Aires se ubica en una situación de desarrollo intermedia: ocupa el décimo primer lugar en la comparación interprovincial (PNUD, 2005)⁹. Por su parte, Luján presenta una posición intermedia dentro de los partidos de la Provincia (puesto número 70 sobre 134) (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2009).

7. Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: (1) Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; (2) Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); (3) Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete; (4) Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; y (5) Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria (INDEC, 2001).

8. El IDH es un índice para medir pobreza propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuenta con tres componentes básicos (longevidad, nivel de conocimientos, y nivel de vida digno) que pueden ser operacionalizados según las características de cada país. El PNUD Argentina seleccionó los siguientes indicadores: (1) Longevidad: en términos de esperanza de vida al nacer; (2) Nivel de conocimientos: medido a través de la tasa de alfabetización y de la tasa de matriculación combinada; y (3) Nivel de vida digno: expresado a través del ingreso familiar per cápita. Sin embargo, para el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires el cálculo del IDH incorpora indicadores alternativos debido a la falta de disponibilidad, a nivel municipal, de los establecidos por el organismo en sus informes sobre Desarrollo Humano (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Así, el componente de salud se mide mediante la tasa de mortalidad infantil, la población en hogares con inodoro sin descarga de agua o sin inodoro y la cobertura de obra social o mutual; el componente de educación se calcula a través de la tasa de alfabetización de la población de 10 años y más, y de la tasa neta de escolarización de la población entre 5 y 24 años; y el componente nivel de vida se mide según el tipo de vivienda, la población con NBI y el desempleo de jefes de hogar (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

9. Para ver un análisis de la relación entre IDH y coparticipación per cápita, consultar en el apartado 1.2.2 del Capítulo 2.

En términos de cobertura de salud, 2.043.623 niñas y niños menores de 14 años no poseen obra social y/o mutual o prepaga en la provincia de Buenos Aires (55,5%), de los cuales 11.761, es decir el 0,6%, habitan en el municipio de Luján. Respecto a la asistencia a establecimientos educativos, 410.067 niños y adolescentes bonaerenses de entre 3 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo (11,2%), de los cuales el 0,5% reside en el municipio de Luján (Censo 2001).

**Cuadro 1. Principales indicadores sociales. Provincia de Buenos Aires y Luján. 2001
(en cantidades y porcentajes)**

Indicador	Provincia de Buenos Aires (1)		Luján (2)		(2) / (1)
	Población total	%	Población total	%	%
Población hasta 19 años	4.848.580	35,1	31.992	34,0	0,7
Niños de 0 a 14 años sin obra social y/o plan de salud privado o mutual	2.043.623	55,5	11.761	48,7	0,6
Población de 3 a 17 años que no asiste a ningún establecimiento educativo	410.067	11,2	2.248	9,3	0,5
Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	508.671	13,0	2.541	9,7	0,5

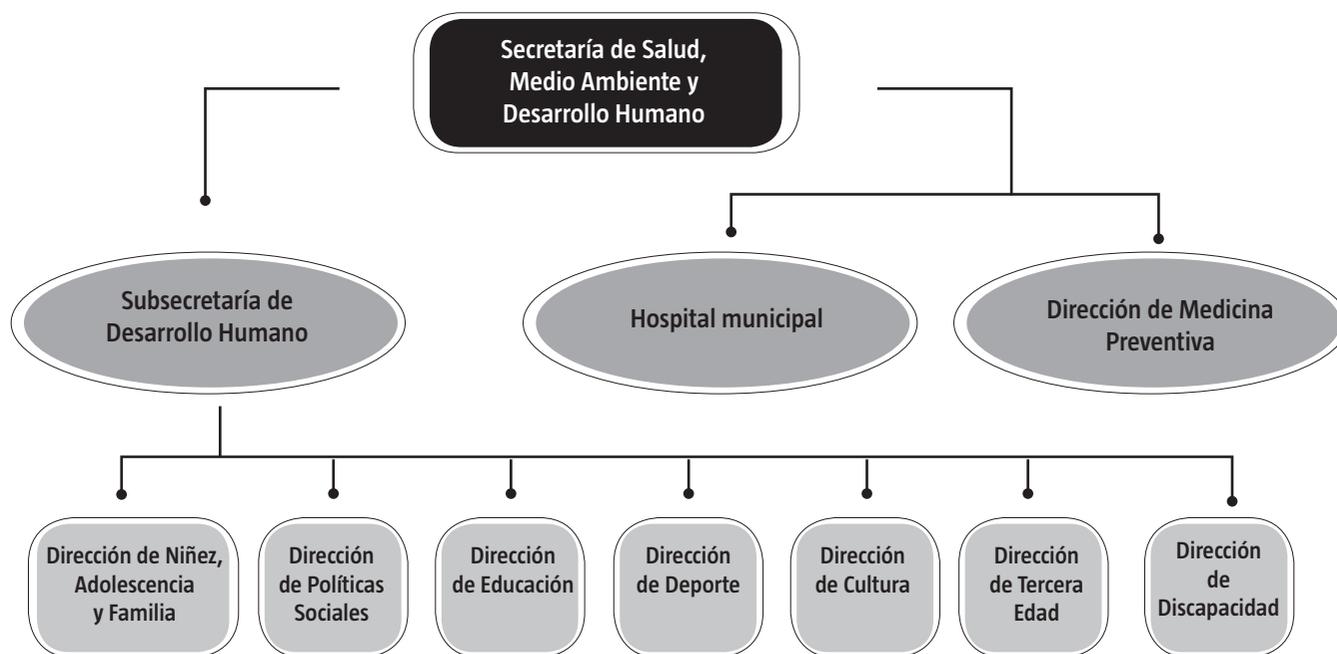
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001, INDEC.

3. Estructura de la administración pública municipal afectada a infancia y adolescencia

En este apartado se presenta la estructura de gestión municipal a partir de la cual se establecen los mecanismos de toma de decisiones para construir la agenda de infancia y adolescencia en el Municipio. En cada caso, se expone sintéticamente la oferta programática orientada a infancia y adolescencia, la que es ampliada en el **Anexo II**. Esta selección, que para el año 2010 incluye 29 programas, se realizó sobre la base de entrevistas con los funcionarios del Municipio.

Desde finales del año 2007, el Municipio ha comenzado a implementar una serie de medidas orientadas a fortalecer las áreas que brindan prestaciones sociales. A este efecto, crea la **Secretaría de Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Humano**, como principal responsable de la política social del Municipio. La Secretaría está compuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Humano (de la cual dependen siete direcciones), la Dirección de Medicina Preventiva y el Hospital municipal.

Figura 2. Estructura de la Secretaría de Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Humano. Luján. 2010



En lo que sigue, las políticas orientadas a infancia y adolescencia serán presentadas por área temática. Ellas son: niñez, políticas sociales, educación, salud, y otras áreas que también desarrollan en el municipio de Luján políticas orientadas a infancia y adolescencia.

3.1 Área de niñez

Si bien la existencia de la **Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia** es previa a la Ley 13.298, las acciones, proyectos y programas que desarrolla, se reorientaron y redefinieron a partir de su sanción. En este sentido, una de las funciones principales de la Dirección consiste en identificar las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, y garantizarles una adecuada atención y tratamiento a través de la oferta programática que brindan otras áreas.

Tal como queda reflejado en el **Cuadro 2**, las prestaciones o beneficios que otorgan los programas que ejecuta la Dirección consisten, principalmente, en brindar acompañamiento a los niños/as y sus familias. Esto implica una fuerte demanda hacia el Municipio para atender de manera directa los casos en los que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos vulnerados.

Cuadro 2. Programas del área de niñez. Luján. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Servicios Locales	Municipal/ Provincial	Asistencia y acompañamiento
Casa del Niño	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Centros de Atención Infantil (CAI)	Municipal	Insumo y acompañamiento
Envión	Provincial	Transferencia monetaria y capital humano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

En el caso de la Casa del Niño y los Centros de Atención Infantil, su funcionamiento y la organización de las prestaciones son diseñadas y ejecutadas por el ámbito municipal; mientras que en el caso de los Servicios Locales, aunque las prestaciones son ejecutadas por el ámbito municipal, las funciones y competencias son establecidas por la Ley provincial 13.298.

3.2 Área de políticas sociales

Las políticas sociales del Municipio se concentran actualmente en la **Dirección de Políticas Sociales**. Al observar la oferta programática del área se evidencian tres factores. En primer lugar, una fuerte presencia de programas provinciales y nacionales en comparación con aquellos de iniciativa municipal. En segundo lugar, se aprecia una amplia heterogeneidad en las prestaciones, que cubren aspectos de ingreso y de capital humano. Y, en tercer lugar, se corrobora que las prestaciones orientadas a fortalecer el ingreso cuentan con financiamiento nacional y provincial, mientras que las iniciativas de origen municipal se concentran en fortalecer el capital humano a través de la asistencia y acompañamiento.

Cuadro 3. Programas del área de políticas sociales. Luján. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Unidad de Desarrollo Infantil (UDI)	Provincial	Insumo y acompañamiento
Plan Más Vida	Provincial	Transferencia monetaria
Programa Alimentos Especiales sin Gluten	Provincial	Insumo
Programa Recuperando	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Programa Familias/ Asignación Universal por Hijo (AUH)	Nacional	Transferencia monetaria y capital humano
Programa de regularización documentaria	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Programa Subsidios Sociales	Municipal	Transferencia monetaria y acompañamiento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

3.3 Área de salud

El área de salud, compuesta por el **Hospital municipal**, que tiene rango de dirección, y la **Dirección de Medicina Preventiva**, es una de las más importantes del Municipio, no sólo por la oferta programática sino también debido a su sólida institucionalidad. Once de los 29 programas identificados son del área de salud. Los dos programas centrales en términos de recursos humanos, presupuestarios y por el volumen de prestaciones que brindan -24 centros de atención primaria de la salud y Hospital municipal- son de gestión municipal¹⁰.

10. Cabe destacar que si bien los Centros de Atención Primaria y el Hospital son instituciones, a los fines del presente estudio son considerados programas presupuestarios ya que así figuran en el presupuesto municipal.

Asimismo, y como queda reflejado en el **Cuadro 4**, dentro del área de salud existe también una fuerte presencia de programas provinciales y nacionales, los cuales representan el 80% de la oferta programática total.

Cuadro 4. Programas del área de salud. Luján. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Programa Médicos Comunitarios	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Plan Nacer	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Remediar	Nacional	Insumo
Seguro Familiar de Salud	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Materno infantil	Provincial	Transferencia monetaria y capital humano
Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)	Provincial	Insumo y asistencia
Programa Embarazo Adolescente	Nacional/Municipal	Asistencia y acompañamiento
Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable	Nacional/Municipal	Asistencia y acompañamiento
Programa prevención y tratamiento de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Centros de atención primaria de la salud (CAPS)	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Hospital municipal	Municipal	Asistencia y acompañamiento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

3.4 Área de educación

El área de Educación está conformada por cuatro programas municipales, todos orientados a efectuar prestaciones basadas en fortalecer el capital humano a través de actividades de asistencia y acompañamiento, y/o de promoción y recreación en materia educativa. Una de las funciones principales de la **Dirección de Educación**, que se expresa en la oferta programática del área, consiste en coordinar acciones con el ámbito provincial.

Cuadro 5. Programas del área de educación. Luján. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Proyecto EDI (Equipo Distrital de Inclusión)	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Programa de tutoría y apoyo escolar	Municipal	Promoción y recreación
Programa Proyectos de Ciudadanía	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Proyecto Enseñanza de Ajedrez	Municipal	Asistencia y acompañamiento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján

3.5 Otras áreas

Existe también una oferta programática desde otras áreas, que también realizan acciones y programas con el objetivo de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este caso, las **Direcciones de Deporte, Cultura, y Discapacidad**, y la **Subdirección de Juventud** intervienen a través del desarrollo de actividades culturales y deportivas, tales como: talleres, ciclos, festivales, torneos y otras actividades, desde distintos ámbitos institucionales y barriales.

Cuadro 6. Programas de otras áreas. Luján. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Colonias de vacaciones	Municipal	Promoción y recreación
Programa de campamentos en Ezeiza y Mar del Plata	Nacional/Provincial	Promoción y recreación
Juegos Deportivos Buenos Aires	Provincial	Promoción y recreación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

Como se observa en el **Cuadro 6**, los tres programas brindan prestaciones orientadas específicamente al fortalecimiento del capital humano a través de actividades de promoción y recreación.

4. Principales características de la oferta programática orientada a infancia y adolescencia

Como se mencionó anteriormente, el relevamiento efectuado abarca a todas las áreas municipales que de manera directa o indirecta desarrollan actividades orientadas a infancia y adolescencia. En este sentido, las áreas consideradas se pueden clasificar en tres categorías: tradicionales (áreas de salud, educación y políticas sociales), específicas (Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia) y de promoción (Direcciones de Deportes y Cultura¹¹). Respecto de la oferta programática, se consideraron tanto los programas orientados específicamente a la niñez, es decir, que tienen como población objetivo a los menores de 18 años, como aquellos programas que responden a un universo más amplio de población, dentro del cual se incluye a los niños/as y adolescentes.

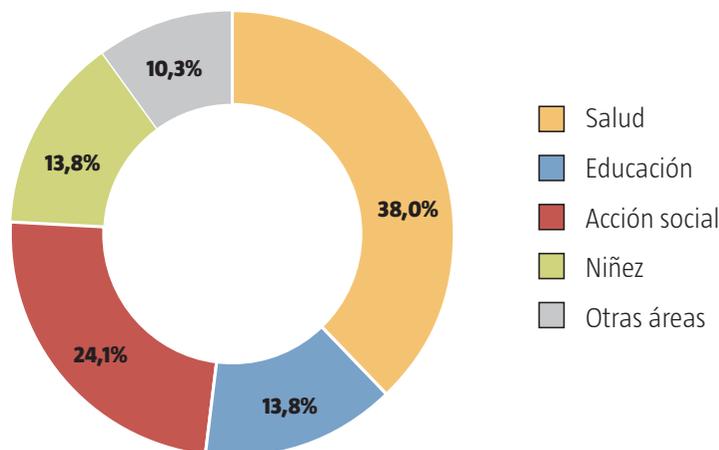
A partir de la información relevada, mediante entrevistas con los funcionarios municipales de cada dependencia, los programas se analizan desde tres aspectos: a) área sectorial; b) dependencia institucional, y c) prestación que brindan.

Como se observa en el **Gráfico 1**, de los 29 programas identificados, el 38,0% se concentra en el área de salud; el área de políticas sociales representa el 24,1%; mientras que educación y el área específica de niñez representan cada una el 13,8%; y otras áreas, absorbe 10,3%.

Como se ha mencionado, el peso significativo del área de salud en la oferta programática se debe a la presencia de los servicios de salud (24 CAPS y el Hospital municipal), que reciben alta demanda (tanto propia como de otros municipios).

Por su parte, la baja cantidad de programas que, en términos relativos, se encuentran en el área específica de infancia y adolescencia se explica por la naturaleza del rol que cumple: la atención y derivación de casos concretos hacia otras áreas del Municipio, y la articulación con otras instancias a nivel municipal y provincial, a través de los Servicios Locales y Zonales. Una de las principales áreas con las que articula la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia es la Dirección de Políticas Sociales.

11. A través de la Subdirección de Juventud.

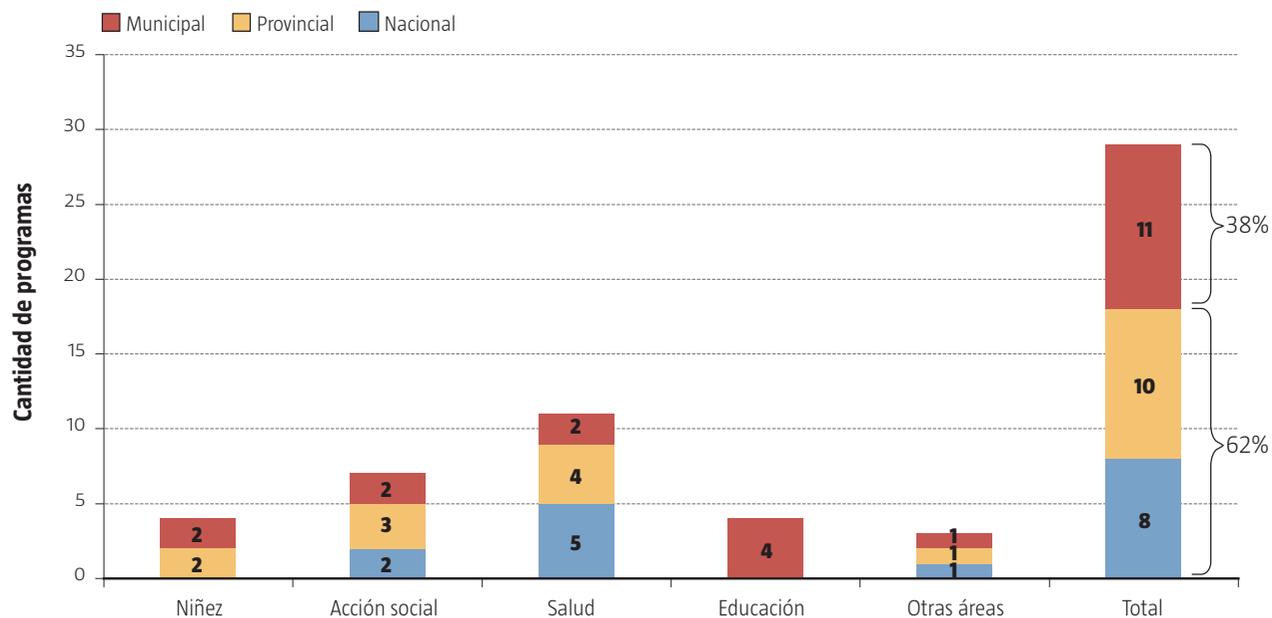
Gráfico 1. Oferta programática por área orientada a infancia y adolescencia. 2010 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

Complementariamente, al considerar la oferta programática según su jurisdicción de origen (**Gráfico 2**), se observa que el 38% (11) de los programas provienen del ámbito municipal, mientras que el 62% restante pertenecen al ámbito nacional (34%) y provincial (28%). Cabe destacar que la fuerte presencia de programas nacionales y provinciales implica una amplia responsabilidad municipal respecto de su ejecución. Esto exige grandes esfuerzos de adaptación a la realidad y a las estructuras administrativas locales, tal como ocurre con el Plan Nacer, el Programa Médicos Comunitarios o el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

En términos de cantidad, la preponderancia de programas nacionales y provinciales se evidencia en mayor medida en el área de salud. No obstante, se observa que tanto en niñez como en educación no existen programas nacionales que gestione el Municipio directamente. El caso de educación refleja la significativa participación municipal, en tanto es responsable del 100% de la oferta programática del área. Mientras que en el área de niñez, existen dos programas municipales y dos provinciales.

Gráfico 2. Oferta programática por área y jurisdicción orientada a infancia y adolescencia. Luján. 2010

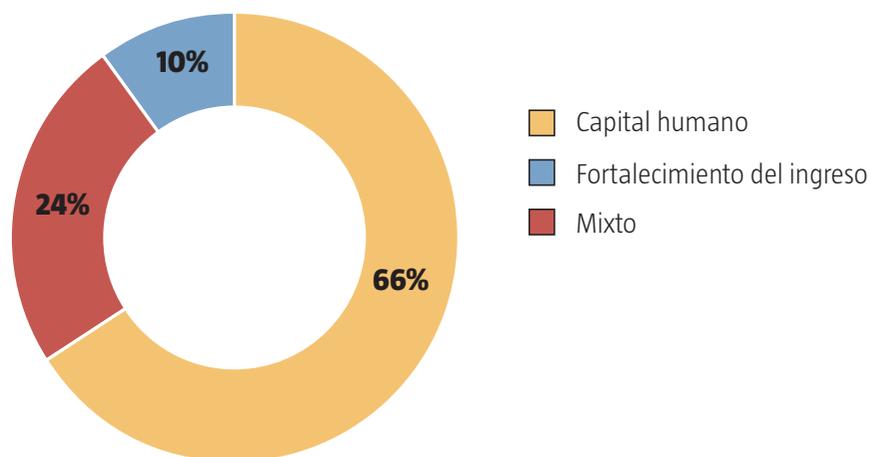


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

También es posible diferenciar a los programas por el tipo de beneficio que brindan, según se orienten a **fortalecer el ingreso**, el **capital humano** o a una **combinación de ambos**. Las prestaciones que se brindan para **fortalecer el ingreso** incluyen la transferencia monetaria (mayormente mediante una tarjeta magnética) y/o la entrega de ciertos insumos (tales como remedios, bolsones de alimentos, frazadas, etc.). Dentro de esta modalidad se encuentran programas tales como el Plan Más Vida o el Remediar.

Las prestaciones que tienen por objetivo **fortalecer el capital humano** incluyen dos tipos de intervenciones: (1) brindar un servicio (ya sea de salud o educación) a través de asistencia y acompañamiento; y (2) la promoción y recreación (bajo esta modalidad se encuentran el Programa Colonias de vacaciones o el Programa Juegos Deportivos Buenos Aires, la Provincia).

Gráfico 3. Oferta programática por tipo de beneficio. Luján. 2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información provista por funcionarios del municipio de Luján.

Tal como queda reflejado en el **Gráfico 3**, la tendencia indica una mayor preponderancia de programas orientados al fortalecimiento del capital humano (a través de la modalidad asistencia y acompañamiento), antes que al fortalecimiento del ingreso. Estos últimos dependen del ámbito nacional y provincial en su totalidad, mientras que los programas orientados a fortalecer el capital humano dependen, en su mayoría, del ámbito municipal.

5. Análisis del funcionamiento de la gestión de las políticas de infancia y adolescencia

En la medida en que la temática de infancia y adolescencia involucra a un conjunto de actores diversos, la intersectorialidad es un componente clave para poder brindar prestaciones efectivas. A partir de ello surge la necesidad de coordinar acciones hacia el interior del Municipio pero también hacia el exterior. Para analizar el desempeño del Municipio en este doble rol se requiere un análisis de la relación interáreas así como de la coordinación interjurisdiccional que es capaz de realizar.

5.1 Vinculación interáreas: planificación y articulación

La **sectorialidad** es un factor que no puede ser omitido al momento de identificar las diferentes acciones y políticas orientadas a infancia y adolescencia. En este sentido, no basta con el estudio del área específica de niñez, sino que es necesario incorporar al conjunto de las áreas que, de manera directa o indirecta, intervienen en la materia.

En el municipio de Luján, si bien no existe un ámbito abocado específicamente a la articulación y coordinación, se desarrollan de manera periódica reuniones entre los funcionarios que representan las distintas áreas mencionadas, con el objeto de coordinar las diferentes acciones y definir una perspectiva compartida sobre la manera de abordar la multidimensionalidad de los problemas sociales.

En este sentido se destacan una serie de actividades compartidas por diferentes áreas. Por ejemplo, las **áreas de salud y educación** articulan activamente para desarrollar diferentes acciones de manera conjunta. Un ejemplo interesante es el que permite el desarrollo de pruebas de fonoaudiología a los niños en edad de ingreso escolar para detectar problemas auditivos. Otra experiencia es el desarrollo conjunto de campañas de prevención del dengue y de la gripe A.

Otra articulación se da a partir de la planificación de actividades conjuntas entre las **áreas de niñez, educación y deportes** para el desarrollo de las colonias de vacaciones. En 2010 se alcanzó a incorporar dentro de las colonias al 100% de los niños y niñas que asisten a los Centros de Atención Infantil (CAI).

Asimismo, existe una fuerte articulación entre la **Dirección de Género** y el **área de niñez**, especialmente para el abordaje y tratamiento de los niños en casos de violencia familiar.

El trabajo conjunto entre el **Programa Nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** y las **colonias de vacaciones** es también un caso exitoso de vinculación entre áreas. Durante 2010 se han capacitado a los jóvenes beneficiarios del Programa como promotores deportivos con el objeto de que realicen prácticas recreativas en las colonias de vacaciones.

Finalmente, de las entrevistas con los funcionarios se desprende que las áreas de **políticas sociales** y **niñez** han sido de las que más se han modificado en los últimos años. Esto se explica, en parte, por el nuevo enfoque que suscribe la Ley 13.298, pero también por el reconocimiento de que la multidimensionalidad de los problemas sociales debe ser acompañada por políticas integrales. En este sentido, dichas áreas debieron ampliar el abanico de prestaciones (antes concentradas en la asistencia) hasta incluir el desarrollo de acciones y programas que consideren la promoción y la protección de derechos. Como resultado, estas áreas coordinan con mayor frecuencia las prestaciones que cada una brinda; y -en el mediano y largo plazo-, aspiran a integrar esta coordinación desde el momento del diseño y planificación de las políticas municipales orientadas a infancia y adolescencia.

5.2 Coordinación interjurisdiccional de los planes y programas orientados a infancia y adolescencia

En términos generales se observa una fuerte presencia de programas que provienen de otras jurisdicciones (nacionales y provinciales) en comparación con los municipales, esto se refleja también en el presupuesto local, que presenta una participación importante de los recursos provenientes de Nación y Provincia (los aspectos presupuestarios serán abordados con mayor detalle en el **Capítulo 2**). Esta situación limita, en parte, la generación de oferta propia, y en consecuencia, el Municipio cuenta con mayores incentivos para enmarcar y alinear la oferta programática propia con la provincial y nacional.

La coordinación Municipio/provincia de Buenos Aires

La implementación de la Ley 13.298, además de involucrar un cambio de enfoque en el abordaje de las problemáticas de infancia y adolescencia, generó para los municipios nuevos desafíos de coordinación con el nivel provincial de gobierno. Si bien el nuevo marco institucional estableció espacios de articulación entre el gobierno provincial y el municipal, estos estuvieron sesgados por diversas contingencias políticas. Desde la entrada en vigencia de la Ley, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia fue ocupado por tres Ministros distintos, y fueron designados al máximo cargo de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia cuatro funcionarios diferentes.

Según los actores entrevistados, estas discontinuidades en la gestión (entre otros factores) dificultaron el fortalecimiento y la profundización de la relación entre los niveles provinciales y municipales de gobierno. Esto se observa principalmente, en el bajo grado de coordinación que tiene el área específica de niñez de Luján con el ámbito provincial.

No obstante, la tendencia es diferente si se observan otras áreas. Por ejemplo, si se destaca la participación del Municipio, a través de la Dirección de Educación, en la mesa de gestión provincial, en la que también participan la Unidad Educativa de Gestión Distrital y el Consejo Escolar de la Provincia. De las entrevistas con los funcionarios municipales se desprende que dicha coordinación surge a partir del papel articulador que asume la Dirección de Educación local, principalmente entre la oferta programática provincial en materia educativa y las necesidades locales.

La coordinación Municipio/Estado nacional

La relación entre el nivel nacional y el municipal, por su parte, se desarrolla en torno a la implementación de los planes y programas nacionales en el territorio, pero no a partir de espacios institucionales.

Al observar la implementación de los programas nacionales en el Municipio, el margen de capacidad política local merece ser destacado. Aunque la mayoría de los programas sociales tiene un diseño determinado desde el nivel nacional o provincial, el Municipio ha gestionado algunas modificaciones en el proceso de implementación para lograr una mejor adaptación local. Por ejemplo, en la experiencia del Plan Nacer el Municipio ha diseñado una estrategia novedosa en términos de los mecanismos de distribución de insumos en cada uno de los CAPS. Por su parte, en el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Municipio ha readecuado algunas capacitaciones que se realizan en el marco del programa para articularlas con actividades que se desarrollan en las colonias de vacaciones.

A la vez, se destaca la articulación del área de salud con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para desarrollar en las escuelas y en los CAPS revisiones y tratamientos odontológicos a partir del desarrollo de equipamiento específico. También se observa una buena experiencia de articulación entre el ámbito nacional y el municipal en las actividades de promoción y recreación que realiza el Municipio. En este caso, se han capacitado a los profesores que realizan actividades deportivas en el Municipio para la identificación y acompañamiento de aquellos niños beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo pero que no están asistiendo a ningún establecimiento escolar.

En términos generales, las áreas tradicionales –salud, educación y acción social– muestran diferencias respecto de la institucionalidad en la que operan. Tanto el área de salud como la de educación se encuentran bajo sistemas descentralizados a nivel provincial, a partir de los cuales se organizan los actores y las instituciones. Más allá de las diferencias de funcionamiento, las políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal se diseñan y desarrollan de acuerdo a los alcances y las atribuciones de cada uno de los sistemas.

En cambio, en el caso de los programas de desarrollo social, la ausencia de un sistema que aglutine a los múltiples actores e instituciones que intervienen en el diseño y ejecución de los programas provoca que las oportunidades de coordinación entre áreas municipales y jurisdiccionales se encuentren dificultadas, y que las acciones de articulación aparezcan de manera difusa.

A pesar de que la Provincia cuenta formalmente con un sistema de promoción y protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, en la práctica este presenta un alcance relativamente escaso y su funcionamiento varía en cada municipio. Particularmente en el caso de Luján, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, y la Dirección de Políticas Sociales son dos de las más comprometidas en el desarrollo de acciones en el marco del incipiente sistema de protección social de niños y adolescentes de la Provincia.

Capítulo 2

Análisis de la inversión pública social del municipio de Luján en infancia y adolescencia

El presupuesto refleja el esfuerzo fiscal que una jurisdicción realiza en relación con una temática particular cuya problemática intenta resolver o mejorar, y expresa el compromiso contraído en términos de bienestar con una sociedad. En definitiva, el presupuesto de una nación, provincia o municipio da cuenta de los criterios con los cuales el gobierno establece las prioridades en materia de inversión pública.

Por ello, a través del análisis presupuestario se pueden identificar cuáles son las áreas prioritarias para un gobierno y detectar cuáles son los sectores que menor atención reciben, para luego verificar si esas decisiones se condicen con las necesidades que dicho gobierno enfrenta.

En este contexto, este capítulo analiza la inversión pública social dirigida a infancia y adolescencia que realiza el municipio de Luján, mediante la interpretación de información presupuestaria correspondiente al período 2006-2009. Para ello, estudia la composición de los recursos con los que cuenta el Municipio; caracteriza la inversión pública social en general y, finalmente, dimensiona, en particular, el gasto social relacionado con infancia y adolescencia.

1. Estructura y composición del financiamiento del Municipio

El presente apartado expone el principal mecanismo institucional para la toma de decisión respecto de la asignación de recursos, y presenta una breve caracterización acerca de la naturaleza del financiamiento que compone el presupuesto del Municipio.

1.1 El proceso presupuestario

El proceso presupuestario de los municipios que integran la provincia de Buenos Aires se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6.769 de 1958 y sus modificatorias), actualizada y ampliada por la reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires del año 1994. A este cuerpo normativo se suma el proyecto de reforma integral de la administración financiera y de los recursos en el ámbito de los municipios bonaerenses, impulsado por el gobierno provincial a partir de 2005, con el apoyo financiero del Banco Mundial (Decreto provincial 2.980/2000).

Esta reforma instauró un nuevo sistema, denominado Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)¹², que concibe al presupuesto como una herramienta de gestión que permite, en función de las disponibilidades de ingreso, expresar y canalizar las aspiraciones económico-sociales de las autoridades políticas del Municipio durante cada ejercicio fiscal (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2001). En esta dirección, la principal modificación que introdujo fue adoptar la técnica presupuestaria por programas como medio para formalizar la planificación pormenorizada de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para lograrla.

En el caso del municipio de Luján, la Oficina Municipal de Presupuesto es el organismo rector del sistema presupuestario, y tiene a su cargo la elaboración del proyecto de ordenanza de presupuesto, a partir de la información provista por todos los organismos municipales, sean estos centralizados o descentralizados.

Anualmente, durante el mes de agosto, la Oficina Municipal de Presupuesto inicia el proceso de elaboración del presupuesto. Cada área de gobierno, de acuerdo con lo programado para el año entrante, le comunica las necesidades presupuestarias bajo esquemas metodológicos uniformes¹³. Una vez presentada la información, la Oficina de Presupuesto la agrupa por categorías programáticas, la completa con el cálculo del personal involucrado en las distintas áreas (provisto por el área de Recursos Humanos), y agrega una estimación de servicios básicos, alquileres y vigilancia. Finalmente, la Oficina consolida la información antes del 30 de septiembre de cada año, y se la presenta a las autoridades políticas del Municipio para la elaboración del proyecto definitivo de ordenanza.

Una vez aprobado el proyecto de ordenanza, el Poder Ejecutivo lo remite al Concejo Deliberante con anterioridad al 31 de octubre de cada año. Si esto no ocurriera, el Concejo puede autorizar una prórroga para su remisión a solicitud del Poder Ejecutivo, o bien proyectarlo y sancionarlo. En este caso, su monto no puede exceder el total de la recaudación del año inmediato anterior (Ley Orgánica de las Municipalidades, artículos 34, 35 y 36).

Por su parte, el Concejo Deliberante debe remitir al Intendente el presupuesto aprobado antes del 31 de diciembre de cada año. En caso contrario, rige el presupuesto vigente para el año anterior (Ley Orgánica de las Municipalidades, artículo 37).

Respecto de la etapa de evaluación, el Tribunal de Cuentas solicita información a la Oficina de Presupuesto en forma trimestral, sobre la ejecución presupuestaria. Para ello, la Oficina controla los recursos presupuestados y las metas alcanzadas y, en caso de existir un desvío respecto de la meta propuesta (por una causa operativa o financiera), el área en cuestión deberá justificarla.

Finalmente, la Dirección de Contabilidad cierra el ejercicio. Finalizada esta tarea, se envía al Concejo Deliberante para la última etapa de evaluación, que podrá extenderse hasta el mes de marzo siguiente a la finalización del ejercicio fiscal.

12. En el sitio de Internet del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (www.ec.gba.gov.ar) están publicados los distintos módulos que componen el sistema.

13. Las áreas presentan, a través de formularios preestablecidos, información sobre los lineamientos estratégicos de cada jurisdicción (formulario 1); la descripción de los programas (formulario 4); las metas (anuales y trimestrales) junto a las unidades de medida (formularios 5 y 13); y los requerimientos financieros de las actividades centrales (formulario 7), entre otros.

Al cierre de esta publicación, el Concejo Deliberante aún no ha aprobado la ordenanza que fija la programación de los recursos y el presupuesto de los gastos para el municipio de Luján durante el año 2010.

1.2 Las fuentes de financiamiento

El análisis de las fuentes de financiamiento con las que un municipio cuenta para elaborar el presupuesto que sustentará su plan de gobierno es una pieza clave para comprender el comportamiento y la evolución de la inversión pública en esa jurisdicción.

La particularidad de cada fuente de ingreso impacta en el gasto porque condiciona, en varias oportunidades, el destino que éste adquiere. Por eso, es relevante conocer algunas especificidades de los recursos, tales como la jurisdicción de donde provienen, si se realizan en especie o en dinero, si están condicionados al cumplimiento de metas, si tienen una asignación específica (programa, obra o actividad) o son de libre disponibilidad, y si es por única vez o tendrá continuidad en el tiempo, entre otras.

Las fuentes de financiamiento con las que cuentan los municipios de la provincia de Buenos Aires pueden clasificarse en tres grandes categorías, según su procedencia:

- Los **recursos propios**, que son aquellos originados por el gobierno municipal.
- Los recursos provenientes de la **coparticipación de impuestos** entre la jurisdicción provincial y los municipios.
- Los **recursos de otras jurisdicciones** (principalmente de origen nacional o provincial) que se canalizan a través de programas o transferencias específicas.

A continuación se expone brevemente cómo se componen las categorías, sus características y las especificaciones para el caso del municipio de Luján.

1.2.1 Recursos propios

Los recursos propios están principalmente compuestos por **ingresos tributarios** y **no tributarios**. Los primeros corresponden a ingresos derivados de la potestad que tiene el Estado provincial para establecer gravámenes (tales como los impuestos sobre la renta, el patrimonio y la producción, entre otros) y luego distribuirlos entre la provincia y los municipios. Si bien usualmente esta categoría incluye los ingresos que obtienen los municipios por coparticipación, en el presente estudio

se optó por analizarlos por separado. Así, la categoría de ingresos tributarios queda compuesta únicamente por aquellos ingresos que recauda directamente el Municipio en el marco de los convenios de descentralización administrativa tributaria¹⁴ celebrados con la Provincia de Buenos Aires, y que incluyen una proporción de los Impuestos Inmobiliario Rural e Ingresos Brutos, y la totalidad de la recaudación del Impuesto Automotor.

Los ingresos **no tributarios**, por su parte, provienen de fuentes no impositivas, como son las tasas, derechos, permisos, contribuciones y patentes. Estos se encuentran regulados por una ordenanza fiscal y otra impositiva que se actualiza anualmente. En el caso de Luján, para el año 2010¹⁵ el Municipio cobra tasas por recolección y disposición final de residuos y servicios generales¹⁶, servicios especiales de limpieza e higiene¹⁷, conservación y mejora de la red vial municipal, alumbrado público, inspección de seguridad e higiene, inspección veterinaria, control de marcas y señales, servicios asistenciales y sanitarios¹⁸, servicios públicos ante siniestros y emergencias, gestión de cobranzas por terceros, Fondo de Seguridad Ciudadana y Fondo Comunitario de Obras de Infraestructura. Asimismo, cobra por los derechos de habilitación de comercios e industrias, publicidad y propaganda, venta ambulante, oficina¹⁹, construcción, explotación de canteras, ocupación o uso de espacios públicos, espectáculos públicos, y cementerio. Por último, también recauda ingresos en concepto de multas, por contravenciones e infracción a las obligaciones fiscales.

Luego se encuentran **otras fuentes de ingresos**, con menor peso económico para el Municipio, que incluyen la venta de bienes y servicios de administraciones públicas, las rentas de la propiedad, los recursos de capital, y la recuperación y la obtención de prestamos del sector privado, público y externo.

14. Regulados por la Ley provincial 13.010 y las modificaciones introducidas por las Leyes 13.163 y 13.403.

15. Ordenanza Fiscal 1.372/2009 y Ordenanza Impositiva 1.373/2009 del municipio de Luján.

16. Incluye los servicios directos o indirectos de mantenimiento y consumo de alumbrado público, recolección y disposición final de residuos domiciliarios ordinarios, entre otros.

17. Incluye servicios por extracción de residuos de características o magnitudes especiales; desratización de inmuebles; y desinfección y desinsectación de textiles, vehículos, animales, locales en general y casas de familia.

18. Incluye las prestaciones sanitarias que brinda el Municipio a personas con obra social o prepaga, y se cobra a las compañías de seguro, los empresarios que se constituyen en propios asegurados, las obras sociales y prepagas.

19. Toda actuación, trámite o gestión administrativa estará sujeta al pago del derecho que el Municipio determinare, para recuperar los costos que ocasionan los servicios que prestan los distintos organismos municipales a requerimiento del interesado, tramitante o gestor.

20. Este mecanismo se encuentra regulado por la Ley 23.548 y su modificatoria, la Ley 25.049, que establece un Régimen Transitorio de Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. En este contexto normativo, la provincia de Buenos Aires recibe un 19,93% del total de los recursos coparticipables.

1.2.2 Coparticipación provincial de impuestos

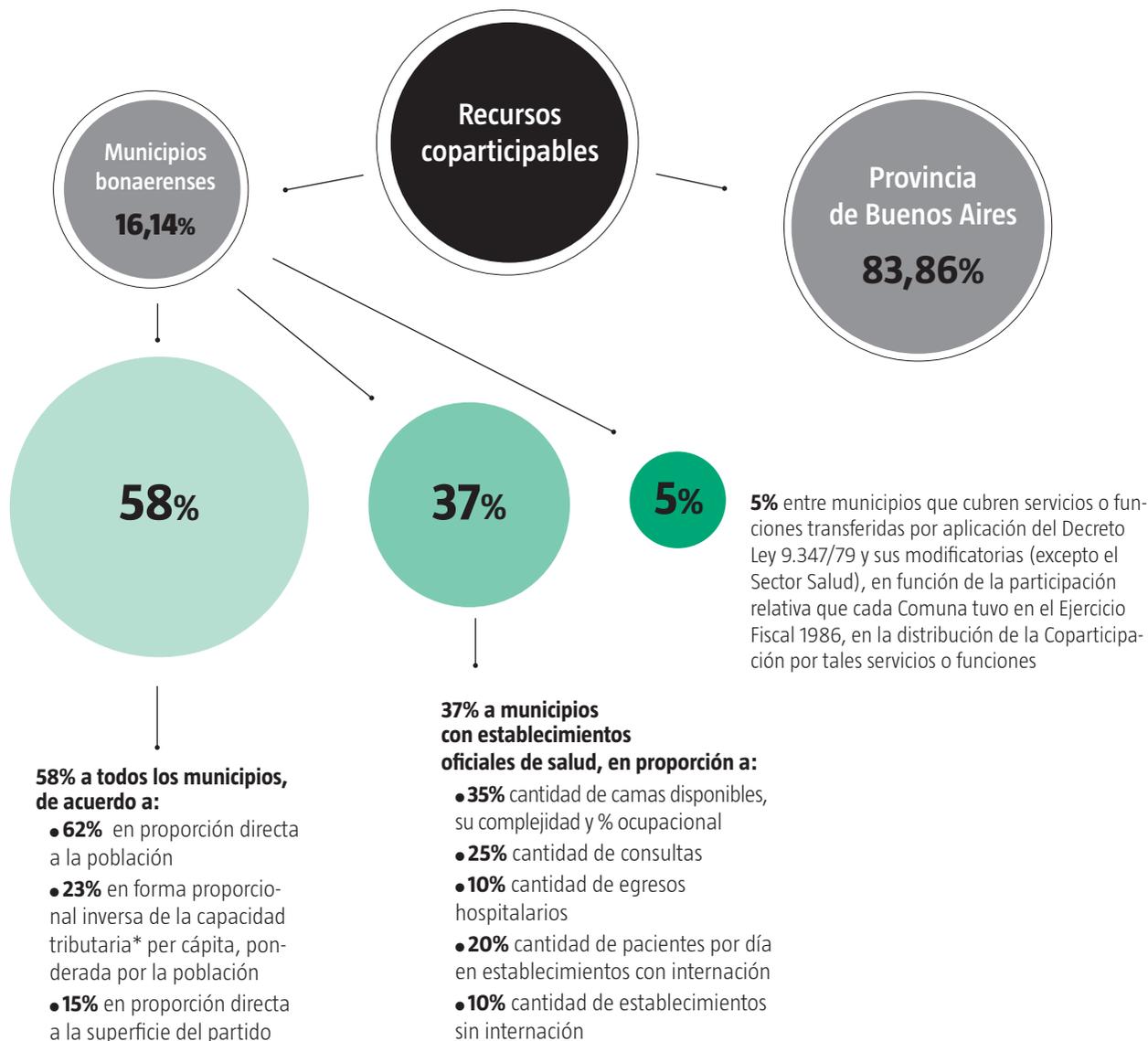
Al igual que sucede a nivel nacional donde existe un mecanismo de transferencia de recursos entre la Nación y las provincias²⁰, al interior de la provincia de Buenos Aires se reproduce un mecanismo similar entre la jurisdicción provincial y los municipios (Fondo de Coparticipación). Sin embargo, la asignación de estos recursos, a diferencia de su par nacional, está asociada con indicadores demográficos, de infraestructura, de desempeño y de necesidades, entre otros.

Este mecanismo, regulado por la Ley provincial 10.559, establece que los municipios bonaerenses reciben el 16,14% de los ingresos que percibe la provincia en concepto de la Coparticipación Federal de Impuestos y del Impuesto a los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, el Impuesto Inmobiliario Urbano, el Impuesto Automotor, y el Impuesto a Sellos (artículo 1, Ley Provincial 10.559).

La **Figura 3** expone los criterios de asignación que rigen la coparticipación de recursos a los municipios bonaerenses.

20. Este mecanismo se encuentra regulado por la Ley 23.548 y su modificatoria, la Ley 25.049, que establece un Régimen Transitorio de Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. En este contexto normativo, la provincia de Buenos Aires recibe un 19,93% del total de los recursos coparticipables.

Figura 3. Indicadores de distribución de la coparticipación bruta en la provincia de Buenos Aires



* Nota: Por capacidad tributaria se entiende la suma de las recaudaciones potenciales resultantes de aplicar las bases imponibles y alícuotas homogéneas de las siguientes tasas: (a) Alumbrado, barrido y limpieza; (b) Conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal; (c) Inspección de seguridad e higiene; y (d) Control de marcas y señales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley 10.559 y sus modificatorias.

A este reparto de ingresos denominados **coparticipación bruta**, se fueron sumando otros recursos que mayormente adquieren el formato de **fondos especiales** que se destinan a finalidades específicas y se distribuyen de acuerdo con distintos criterios. Entre ellos, se encuentran los recursos provenientes de la tributación a los juegos de azar (casinos, hipódromos y bingos)²¹, el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental²², el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales²³, el Fondo Municipal de Inclusión Social²⁴ y el Fondo Provincial Solidario²⁵.

En 2009, la coparticipación provincial bruta distribuida entre los 134 partidos bonaerenses ascendió a \$4.846,2 millones –lo que representó el 82% de los recursos coparticipados–, y Luján recibió el 0,82% (\$39,75 millones) de ese total. La Matanza fue el partido que más fondos recibió –con \$317 millones–, mientras que en el extremo opuesto se ubica Tordillo, con una cantidad 102 veces menor –\$3,1 millones–. La amplia dispersión en la distribución de los recursos coparticipables, tal como la refleja el **Gráfico 4**, se debe, en gran medida, a la heterogeneidad de los partidos que integran la Provincia. Por ello, el cálculo de los recursos transferidos por habitante permite obtener una mayor aproximación a la equidad en la distribución de recursos por coparticipación.

21. La distribución de estos recursos, regulada mediante un apartado en la ley de coparticipación provincial (Artículos 3 y 4, Ley 10.559), se realiza de la siguiente forma: (i) un 6% del total de los beneficios brutos obtenidos por las respectivas salas de juegos, a los municipios donde se encuentren ubicadas las mencionadas salas, en forma directamente proporcional a los beneficios brutos obtenidos por las salas durante el trimestre inmediato anterior; (ii) un 18% del total de los beneficios brutos obtenidos por las respectivas salas de juegos, a la Administración Central y; (iii) el restante 76% entre los municipios que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud (con o sin internación), tal como se establece en la distribución de la coparticipación provincial de impuestos.

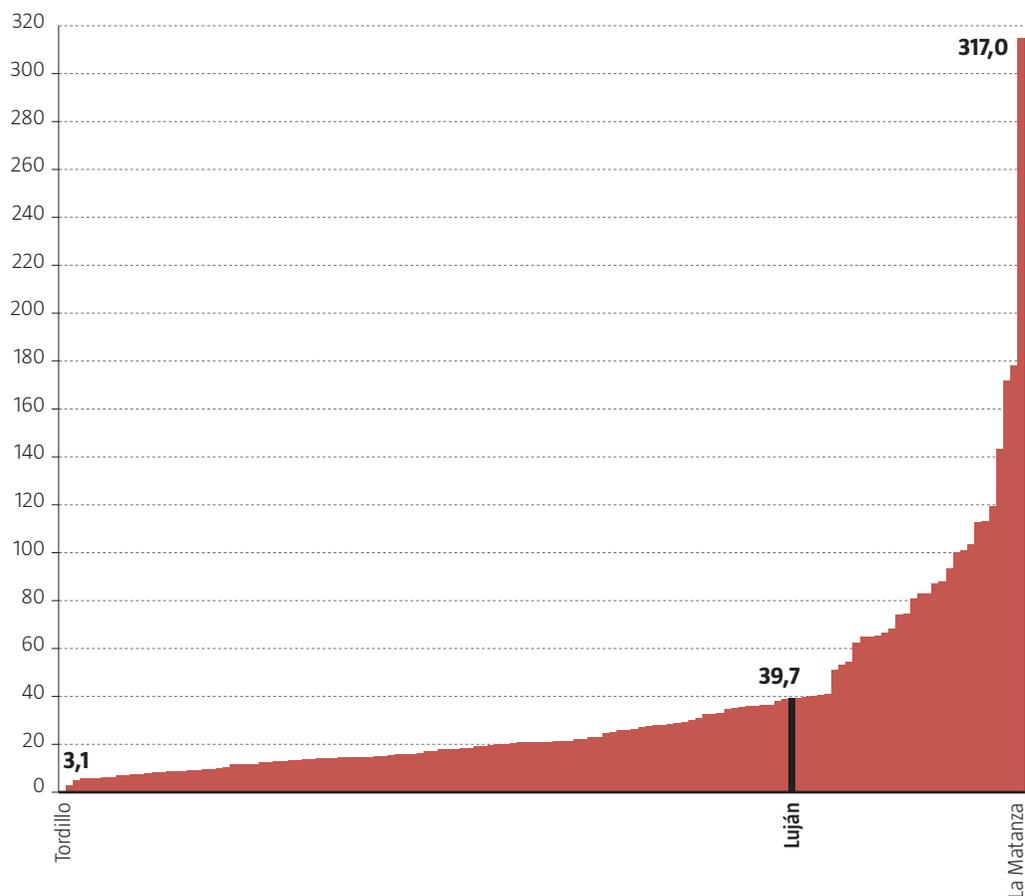
22. La Ley 13.163 establece que los recursos de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades de la provincia de Buenos Aires: (i) un 80% con destino a la atención de los servicios de asistencia social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social que contempla la cantidad de población bajo la línea de indigencia; y (ii) un 20% con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito.

23. Este Fondo, creado por la Ley 13.850, tiene como objetivo lograr la simplificación tributaria, la compensación y el incremento de los recursos asignados a los municipios que no apliquen gravámenes retributivos por los siguientes conceptos: (i) faenamiento e inspección veterinaria y bromatológica; y (ii) publicidad y propaganda en locales destinados al público. Para ello se asigna el 2% del impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, y se distribuye entre los municipios de acuerdo a las proporciones que les corresponden en el marco de la Ley 10.559 y modificatorias.

24. Este Fondo, creado por la Ley 13.863, se integra con el 1,5% del impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, y se distribuyen entre los municipios bonaerenses que se encuentren adheridos, de acuerdo al índice de vulnerabilidad social establecido en el artículo 6 de la Ley 13.163 y modificatorias.

25. A través del Fondo Federal Solidario, creado por el Decreto Nacional 206/2009, la Nación distribuye recursos entre provincias e indica que el 30% debe ser transferido a los municipios para financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes. Las provincias deben establecer un régimen de reparto. En el caso de la provincia de Buenos Aires, este reparto se realiza mediante el Fondo Provincial Solidario (Decreto 440/09 y la Ley 13.976), que distribuye los recursos automáticamente según las pautas establecidas en la Ley 10.559 y modificatorias.

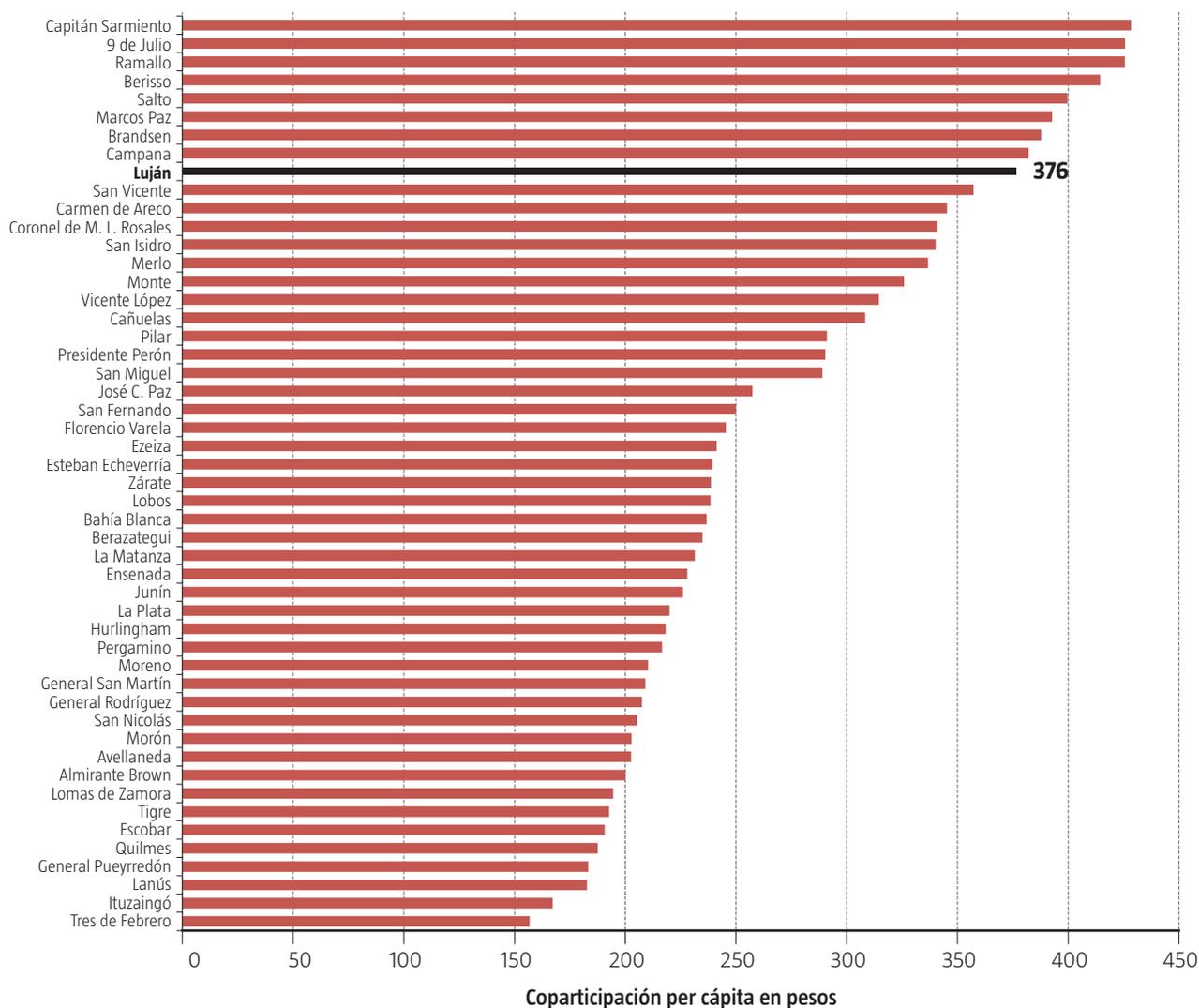
Gráfico 4. Distribución de la coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires. 134 partidos. 2009 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php

En este sentido, el **Gráfico 5** contiene la selección de los 50 partidos que reciben menores recursos de coparticipación por habitante. Este grupo está compuesto, casi en su totalidad, por partidos del Conurbano, el área metropolitana de Buenos Aires, y las grandes ciudades del interior de la provincia, que se caracterizan por su alta densidad poblacional. Dentro de este grupo, Luján (con \$376 por habitante) se ubica en el puesto 42 para el año 2009, por debajo del promedio provincial (\$714 por habitante).

Gráfico 5. Coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires per cápita. Partidos seleccionados según menor percepción de recursos. 2009 (en pesos)



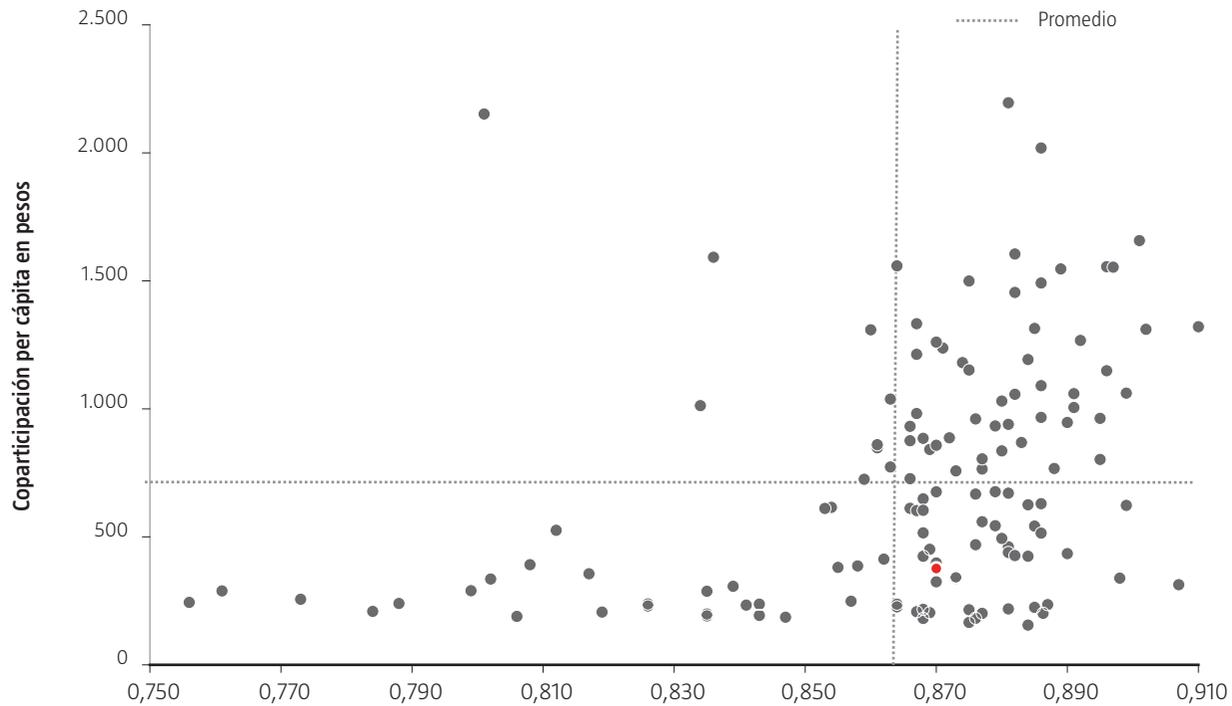
Finalmente, el análisis sobre la distribución de la coparticipación es ciertamente enriquecido cuando se examina en conjunto con indicadores de necesidad de la población, especialmente aquellos relacionados con las áreas de educación, salud y condiciones de vida. Este enfoque permite avanzar en la evaluación de la equidad en la distribución de recursos bajo el supuesto esperable de que aquellos partidos con mayores necesidades reciban mayores recursos.

En este marco, el **Gráfico 6** vincula los recursos de coparticipación per cápita con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para cada partido de la Provincia. El 61% de los partidos se ubica dentro del conjunto de municipios con IDH medios (0,870 y el 0,890), siendo que el promedio provincial es de 0,866. Sin embargo, dentro de este grupo se corrobora una amplia dispersión respecto de los fondos que recibe cada municipio por coparticipación per cápita, la que va desde los \$155 a los \$2.196. La situación es más homogénea entre los partidos con IDH bajos, donde, salvo en tres casos, reciben menos de \$611 per cápita.

Comparativamente, Luján, se ubica dentro de los partidos con IDH²⁶ medio (0,870), cercanos al promedio provincial y, dentro de este grupo, aparece entre los municipios que menos recursos de coparticipación per cápita recibe (\$376).

26. El IDH es un índice para medir pobreza propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuenta con tres componentes básicos (longevidad, nivel de conocimientos, y nivel de vida digno) que pueden ser operacionalizados según las características de cada país. El PNUD Argentina seleccionó los siguientes indicadores: (1) Longevidad: en términos de esperanza de vida al nacer; (2) Nivel de conocimientos: medido a través de la tasa de alfabetización y de la tasa de matriculación combinada; y (3) Nivel de vida digno: expresado a través del ingreso familiar per cápita. Sin embargo, para el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires el cálculo del IDH incorpora indicadores alternativos debido a la falta de disponibilidad, a nivel municipal, de los establecidos por el organismo en sus informes sobre Desarrollo Humano (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Así, el componente de salud se mide mediante la tasa de mortalidad infantil, la población en hogares con inodoro sin descarga de agua o sin inodoro, y la cobertura de obra social o mutual; el componente de educación se calcula a través de la tasa de alfabetización de la población de 10 años y más, y de la tasa neta de escolarización de la población de entre 5 y 24 años; y el componente nivel de vida se mide según el tipo de vivienda, la población con NBI y el desempleo de jefes de hogar (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Gráfico 6. Coparticipación per cápita (en pesos) (2009) e Índice de Desarrollo Humano (2008). 134 partidos y promedio de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica, Provincia de Buenos Aires; y de Fundación Banco Provincia de Buenos Aires (2009).

1.2.3 Recursos provenientes de otras jurisdicciones

Los ingresos dentro de esta categoría están mayormente compuestos por los recursos provenientes de la Nación, la Provincia y, en menor medida, del sector privado (empresas o entidades privadas sin fines de lucro) o del exterior (gobiernos extranjeros y organismos internacionales). Estos recursos se canalizan a través de transferencias corrientes (en dinero) o de capital, y suelen tener una asignación específica.

En el **Cuadro 7** se consignan las trasferencias realizadas al municipio de Luján desde la Nación y la provincia de Buenos Aires durante el ejercicio 2009.

Cuadro 7. Recursos de origen nacional y provincial. Luján. 2009

Tipo	Tesoro Nacional	Provincia de Buenos Aires
Transferencias corrientes y de capital	Aportes del Tesoro Nacional (ATN)	Aportes no reintegrables provinciales
	Campaña de Vacunación contra la Rubéola	Campaña Pandemia Influenza A/H1N1
	Mejoras urbanas en alumbrado público y asfaltado, y construcción de viviendas	Centro de Atención Infantil (CAI) del Barrio San Fermín
	Plan Integral Más y Mejor Trabajo	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano
	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Encuentro de la Fe y la Historia Luján 2008
	Programa de Ingreso Social	Equipamiento para la terapia intensiva de adultos del Hospital Nuestra Señora de Luján
	Programa de Inversión Social	Instalación de luminarias, equipamiento de áreas verdes, plazas y sectores recreativos, y otras mejoras de infraestructura urbana
	Programa de Salud Familiar	Plan de Fortalecimiento para Pequeños Productores Ganaderos
	Programa Herramientas por Trabajo	Plan Más Vida (Subprograma Comadres)
	Programa Integral de Protección Ciudadana	Plan Nacer
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Programa de Asistencia Alimentaria
	Programa Médicos Comunitarios	Programa Integrando Buenos Aires - Escuelas Deportivas
	Programa Nacional de Recursos Humanos	Programa Reencuentro
	Proyecto Turístico	Programa Social Nutricional (PROSONU)
		Torneos Juveniles Bonaerenses

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

1.3 La composición del financiamiento del Municipio (2006-2010)

En las secciones previas se expusieron las fuentes de ingresos con las que cuenta el Municipio para elaborar su presupuesto y financiar su plan de gobierno. A continuación, se analiza la composición de estos recursos para el periodo 2006-2010 sobre la base de información presupuestaria²⁷.

En el **Cuadro 8** se observa una tendencia creciente en el financiamiento del Municipio, con un aumento total del 35,43% entre los años 2006 y 2009.

Cuadro 8. Presupuesto ejecutado y variación porcentual del período 2006-2009. Recursos por rubro y procedencia. Luján (en millones de pesos, a valores constantes de 2006 y en porcentajes)

Recursos	Procedencia	2006		2007		2008		2009		Variación 2006-2009 %
		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Coparticipación provincial		23,29	42,6	25,33	42,7	32,00	51,0	36,43	49,2	56,41
Coparticipación Ley 10.559	Coparticipación	21,83	39,9	23,80	40,1	29,60	47,2	30,35	41,0	39,04
Fondos especiales*	Coparticipación	0,74	1,4	0,86	1,5	1,40	2,2	4,79	6,5	546,98
Juegos de azar	Coparticipación	0,72	1,3	0,66	1,1	1,00	1,6	1,28	1,7	78,52
Ingresos propios		22,87	41,8	25,03	42,2	24,53	39,1	22,80	30,8	-0,28
Ingresos tributarios**	Propios	1,93	3,5	4,22	7,1	3,94	6,3	4,22	5,7	118,35
Ingresos no tributarios	Propios	20,44	37,4	20,37	34,3	20,05	31,9	18,01	24,3	-11,91
Otros ingresos ***	Propios	0,50	0,9	0,45	0,8	0,54	0,9	0,58	0,8	16,86
Ingreso de otras jurisdicciones		8,55	15,6	9,00	15,2	6,23	9,9	14,86	20,1	73,75
Transferencias corrientes	Nacional/ Provincial	8,55	15,6	9,00	15,2	6,23	9,9	13,12	17,7	53,40
Transferencias de capital	Nacional/ Provincial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,74	2,3	
Total		54,71	100,0	59,35	100,0	62,76	100,0	74,09	100,0	35,43

* Incluye los regímenes especiales mencionados en el apartado de coparticipación del presente informe (Capítulo 2, sección 1.2.2).

** Incluye convenios de descentralización tributaria y partida de contribución a empresa de energía, Ley 11.969.

*** Incluye venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad, obtención de préstamos, recursos propios de capital y recuperación de préstamos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

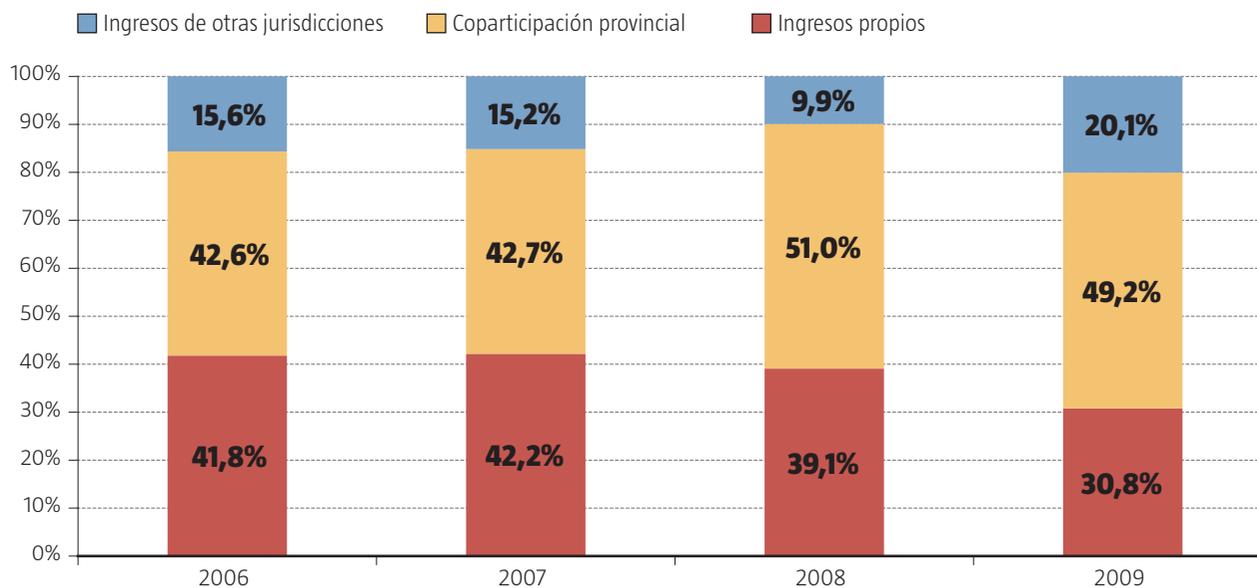
27. Para descontar el efecto inflacionario y lograr una correcta comparación entre años, en el presente estudio se convirtieron todos los montos a valores constantes del año 2006. Para ello, se utilizó como deflactor un índice compuesto por: el 50% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y 50% del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) (INDEC, 2010).

La **coparticipación provincial**, que constituye la fuente primaria de recursos del Municipio, alcanzó un 49,2% del presupuesto total para el año 2009. Estos ingresos registraron una tendencia constante durante la primera mitad del periodo analizado (2006-2007), para luego aumentar su participación en casi ocho puntos en la segunda mitad (2008-2009). Este crecimiento responde principalmente al incremento de los ingresos percibidos por fondos especiales y la tributación a los juegos de azar.

Los **ingresos propios**, que representan la segunda fuente de financiamiento en importancia, alcanzaron un 30,8% del total de los recursos del Municipio en 2009. Estos recursos, que mostraron una tendencia estable la mayor parte del periodo analizado, durante el último año redujeron significativamente su participación en el presupuesto local (-8 puntos porcentuales). Esto se explica principalmente por la caída en los ingresos no tributarios (-11,91% entre 2006 y 2008).

Por último, los **recursos de otras jurisdicciones** (principalmente de Nación y Provincia) se ubican como la fuente de financiamiento minoritaria (20,1% en 2009). Sin embargo, esta fuente reúne el mayor incremento relativo entre 2006 y 2009 (73,8%), que responde principalmente al fuerte aumento registrado en 2009.

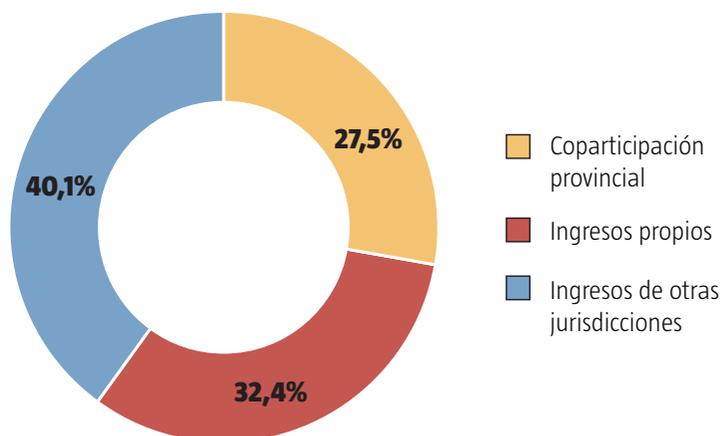
En definitiva, y tal como se observa en el **Gráfico 7**, los ingresos provenientes de la coparticipación provincial de impuestos y los de otras jurisdicciones han aumentado su participación y, en contraposición, los recursos propios cedieron peso en la composición del presupuesto local.

Gráfico 7. Composición del presupuesto ejecutado, según origen de los recursos. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

Para el año 2010, el presupuesto vigente al mes de septiembre presenta una composición de recursos que claramente se diferencia de la observada en los años anteriores. Esto se explica, en parte, porque el Concejo Deliberante no aprobó el presupuesto 2010 y, por ende, el Municipio debió utilizar el correspondiente a 2009. A medida que van ejecutando las partidas del presupuesto, se van introduciendo las modificaciones correspondientes.

En este contexto, la estimación de recursos para 2010 que presenta el **Gráfico 8**, muestra un liderazgo de los recursos provenientes de otras jurisdicciones (40,1%), que profundiza significativamente la tendencia creciente observada en el último año. La contracara de este fenómeno es una retracción de gran magnitud en el peso de la coparticipación, que alcanza el 27,5% del presupuesto total. Los ingresos propios (32,4%), por su parte, presentan una leve recuperación respecto del año anterior.

Gráfico 8. Composición del presupuesto vigente, según origen de los recursos. Luján. 2010 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

Las variaciones registradas en el periodo 2006-2009 profundizan una estructura de financiamiento dependiente mayoritariamente de los fondos de coparticipación provincial y de las transferencias provenientes de la Nación y la Provincia. Estos recursos suelen ser de asignación específica para programas o para el financiamiento de obras públicas. Este hecho constituye un limitante a la autonomía del Municipio respecto de la toma de decisiones sobre prioridades y necesidades locales en la asignación de los recursos; y por ende, restringe la capacidad de asumir compromisos locales de inversión en materia social, tema que se abordará en los apartados siguientes.

2. Características de la inversión pública social (2006-2009)

En las últimas décadas los municipios han incrementado su participación tanto en la inversión como en la gestión de las áreas sociales (especialmente en educación, salud y desarrollo social), como consecuencia de diversos procesos de descentralización. Este aumento en las funciones demanda mayores esfuerzos locales para financiar las nuevas responsabilidades, que no siempre fueron acompañadas con el traspaso de los recursos necesarios.

En este contexto, tal como se expuso en el capítulo anterior, el municipio de Luján desempeña un rol fundamental en la gestión de programas sociales, sean estos de origen nacional, provincial o municipal. Esta primera aproximación cualitativa es ciertamente enriquecida cuando se dimensionan las responsabilidades en términos de inversión y respecto del papel que pasó a ocupar el Municipio en el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos.

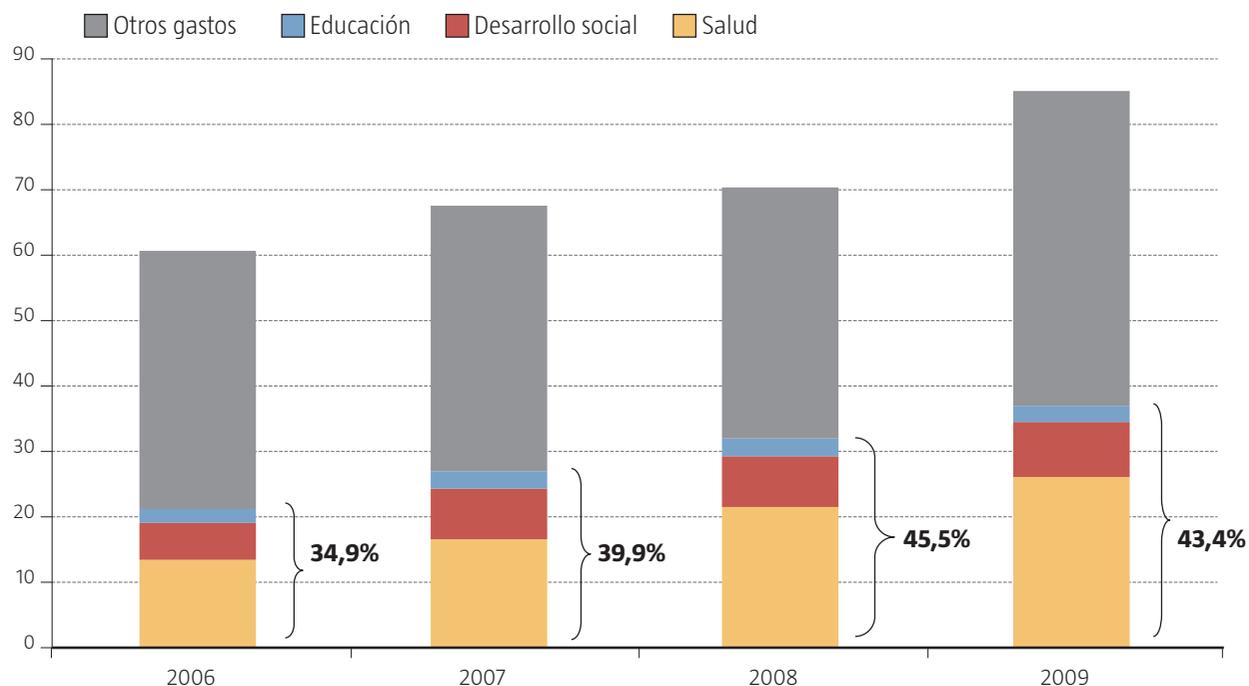
En este sentido, el **Cuadro 9** y el **Gráfico 9** exponen la inversión pública que Luján destina a los sectores sociales y su participación relativa sobre el total del gasto municipal para el período 2006-2009.

Cuadro 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)

Rubro	2006		2007		2008		2009		Variación 2006-2009 %
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Gasto público total	60,67	100,0	67,57	100,0	70,36	100,0	85,10	100,0	40,3
Gasto público social	21,20	34,9	26,99	39,9	31,99	45,5	36,97	43,4	74,4
Salud	13,43	22,1	16,57	24,5	21,51	30,6	26,09	30,7	94,3
Desarrollo social	5,64	9,3	7,74	11,5	7,76	11,0	8,42	9,9	49,2
Educación	2,12	3,5	2,67	4,0	2,72	3,9	2,46	2,9	15,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

Gráfico 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

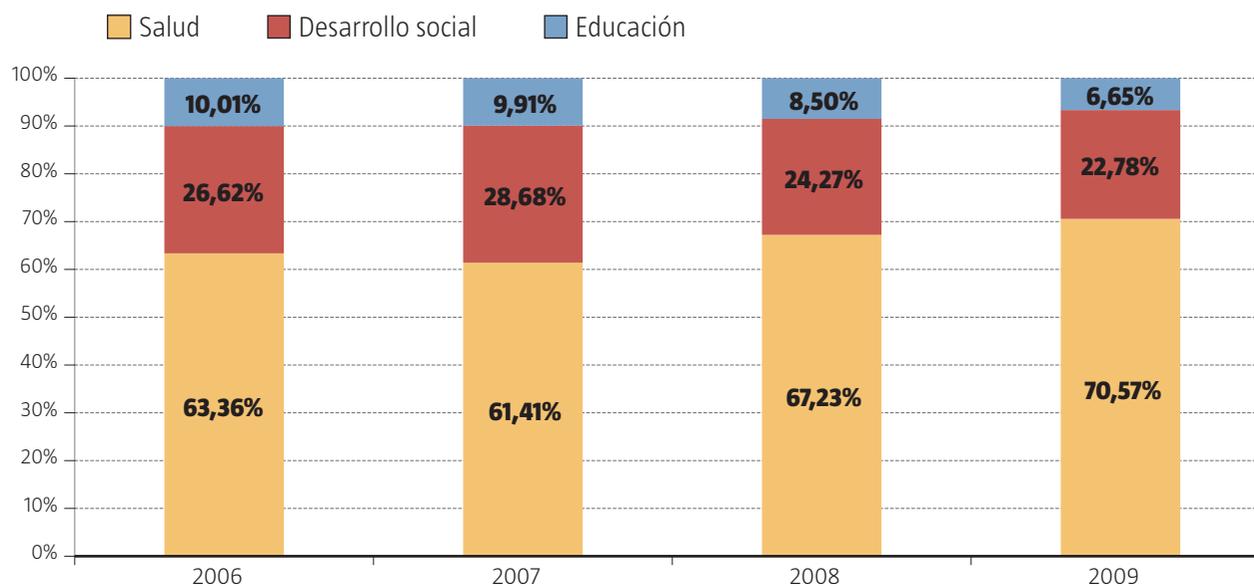
En primer lugar, se corrobora un crecimiento sostenido de los recursos totales del Municipio: aumentó su presupuesto total un 40,3% entre los años 2006 y 2009. Los recursos asignados a las áreas sociales tradicionales (educación, salud y desarrollo social), por su parte, registran un incremento de mayor magnitud (un 74,4% para el mismo período), en tanto la inversión destinada a estas áreas aumentó su peso en el presupuesto total: en 2006 alcanzaba el 34,9% y en 2009, el 43,4%. De esta manera, se evidencia la prioridad asignada a la política social.

Respecto de la composición de la inversión social, se observan variaciones entre años que profundizan algunas tendencias iniciales, tal como lo refleja el **Gráfico 10**. Así, el área de salud lidera ampliamente la asignación de recursos durante todo el período, con una participación en la inversión social que creció un 94%, hasta alcanzar tres tercios del total. Luego, le siguen de lejos las áreas de desarrollo social y educación que, aunque ambas registran aumentos durante el período, cedieron participación en el presupuesto local.

La gran proporción de financiamiento que Luján destina al sector de la salud refleja, en parte, el proceso de descentralización propio de la provincia de Buenos Aires. A diferencia de lo que ocurre en las restantes provincias (salvo en Córdoba y Santa Fe que registran procesos similares), los municipios bonaerenses son responsables del financiamiento y la gestión de los servicios de salud pública, lo que refuerza la participación y responsabilidad local en el sector.

El área educativa presenta una situación diferente, en tanto las responsabilidades sobre el financiamiento del sector recaen principalmente en las jurisdicciones provinciales, que son responsables de casi la totalidad de la educación media.

Gráfico 10. Composición del gasto público social en el presupuesto ejecutado, por área. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

La inversión pública social que realiza Luján es significativa y muestra una tendencia creciente. En este contexto se inserta el análisis particular de la inversión destinada a programas relacionados con infancia y adolescencia que se profundizará en el apartado siguiente.

3. Análisis presupuestario de la apertura programática relacionada con infancia y adolescencia (2006-2009)

En el primer capítulo se expuso la oferta programática con la que cuenta el municipio de Luján para abordar las distintas temáticas relacionadas con infancia y adolescencia desde las diferentes áreas sociales. Este conjunto de programas representan recursos que llegan al distrito desde diferentes jurisdicciones (municipal, provincial o nacional), en especie, servicios o dinero²⁸.

El 54% de los programas seleccionados llega al Municipio en dinero, y por lo tanto, se incluyen en el presupuesto municipal; mientras que el 46% restante representa recursos en especie y/o servicios que, por su propia naturaleza, no son incluidos en el presupuesto municipal.

El municipio de Luján presenta una apertura presupuestaria agregada, que dificulta el análisis presupuestario por programas. Por este motivo, y con el objetivo de lograr una aproximación al cálculo de la inversión destinada a infancia y adolescencia, se optó por:

1. Seleccionar aquellas partidas presupuestarias asociadas a esta población.
2. Incluir en su totalidad aquellas que destinan la mayor parte de sus recursos a infancia y adolescencia.
3. Ponderar de acuerdo a la proporción de habitantes de entre 0 y 19 años del municipio aquellas partidas presupuestarias que incluyen a una población beneficiaria más amplia.

28. A modo de resumen, en el **Anexo II** se listan los programas por área, fuente y tipo de financiamiento.

Cuadro 10. Gasto social en infancia y adolescencia, total y por apertura programática. Luján. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)

Área y apertura programática	2006		2007		2008		2009		Variación 2006-2009 %
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Gasto social total	21,20	100,00	26,99	100,00	31,99	100,00	36,97	100,00	74,43
Gasto social relacionado con infancia y adolescencia	8,44	39,81	11,43	42,37	13,75	42,97	15,53	42,00	84,00
Hospital municipal*	4,08	19,26	4,99	18,48	6,25	19,52	7,28	19,70	78,48
Atención primaria de la salud* ¹	0,24	1,15	0,57	2,10	0,90	2,82	1,19	3,22	389,27
Acción social*	1,13	5,33	1,54	5,72	1,07	3,34	1,09	2,96	-3,24
Promoción y protección de la niñez, adolescencia y familia	1,28	6,06	1,77	6,57	1,97	6,17	2,66	7,19	106,80
Integración de personas con capacidades diferentes* ²	0,00	0,00	0,001	0,00	0,10	0,32	0,10	0,28	
Promoción de actividades educativas y culturales	1,20	5,68	1,67	6,19	2,72	8,50	2,46	6,65	104,19
Promoción de actividades deportivas ³	0,49	2,33	0,89	3,31	0,73	2,29	0,74	2,00	49,61

* Partidas ponderadas por la cantidad de habitantes hasta 19 años del partido de Luján.

¹ En 2006 y 2007 esta partida se denominó "Atención Primaria", en 2008 se modificó por "Prestación de servicios en unidades sanitarias de atención primaria", y en 2009 "Prevención y control de riesgos y enfermedades".

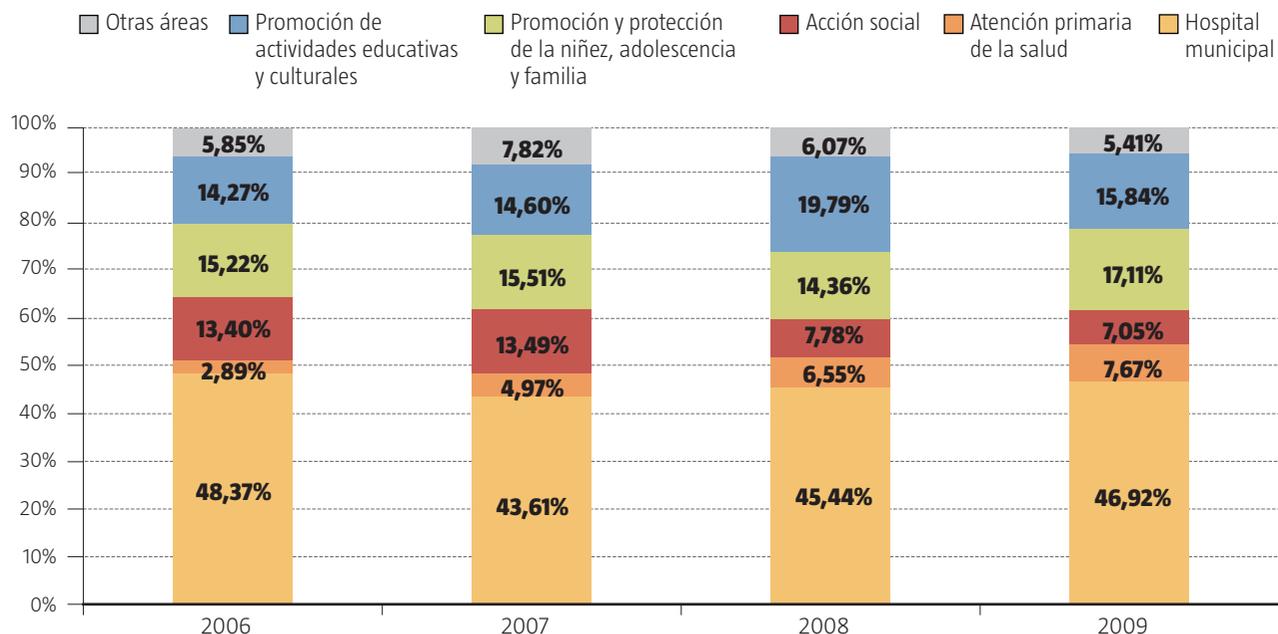
² En 2006 y 2007 esta partida se denominó "Promoción de actividades culturales", en 2008 "Promoción de actividades educativas y culturales", y en 2009 se divide entre las partidas "Mejoramiento y articulación de la formación y el conocimiento" y "Cultura de la comunidad".

³ A partir de 2009 esta partida se denomina "Servicio de esparcimiento y recreación con la comunidad".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

A primera vista, se destaca el crecimiento (84%) sostenido de la **inversión pública social** que el Municipio destina a **infancia y adolescencia** en el período 2006-2009. Sin embargo, este incremento no implicó un cambio sustancial en la participación relativa del gasto en infancia y adolescencia sobre el gasto social total que realiza el municipio de Luján. Respecto de su composición, se observa una tendencia similar a la registrada en la inversión social total analizada anteriormente: el liderazgo de las partidas de salud, tanto en términos de crecimiento como de peso relativo (**Gráfico 11**).

Grafico 11. Composición del gasto social relacionado con infancia y adolescencia, por apertura programática. Luján. 2006-2009 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

En este sentido, el **área de salud** reúne en promedio el 51,6% de la inversión destinada a infancia y adolescencia, la que se orienta a mantener la estructura de servicios sanitarios de la que es responsable el Municipio. Así, los gastos de funcionamiento del Hospital municipal representan en promedio el 46,1% de la inversión social relacionada con infancia; mientras que los 24 centros de atención primaria de la salud (CAPS) representan en promedio un 5,5%. Si bien ambas partidas se incrementaron entre 2006 y 2009, lo hicieron en magnitudes diferentes: el Hospital creció un 78% y los CAPS, un 389%. Esto expone la firme voluntad de la gestión actual de reforzar las intervenciones destinadas a la prevención dentro del ámbito de la salud, razón por la cual se prioriza la atención primaria de la salud.

El área de **educación y cultura** secunda la inversión social del Municipio destinada a niñas, niños y adolescentes con una participación promedio del 16,1%. A pesar de registrar una leve contracción en el último año del periodo analizado, para el año 2009 esta área duplicó la inversión que se realizaba en 2006 (+104,19%).

Luego, y en condiciones muy similares se encuentra el área específica de **niñez**, con una participación que promedia un 15,6% en el gasto destinado a infancia y adolescencia, y un crecimiento del 106,8%, que la ubica como la segunda área con mayor crecimiento relativo del periodo, detrás de la atención primaria de la salud.

El área de **acción social**, por su parte, es la única que decreció en el periodo analizado (-3,24%) y también evidencia una pérdida de peso en la composición de los recursos destinados a infancia. Esto se explica, en parte, porque el área desconcentró algunas de sus funciones en otras dependencias como **niñez, deportes** (+49%) e **integración de personas con capacidades diferentes**, que en promedio suman una participación del 21,8%.

Con el objetivo de sintetizar lo expuesto, el **Gráfico 12** compara la oferta programática destinada a infancia y adolescencia en términos de cantidad de programas y según su participación en el gasto destinado a esta población, por área social.

Grafico 12a. Cantidad de programas relacionados con infancia y adolescencia, por área. Luján. 2010 (en porcentajes)

Salud Educación Acción social
Niñez Otras áreas

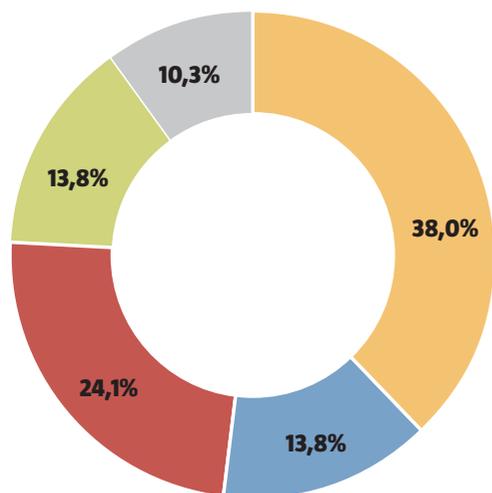
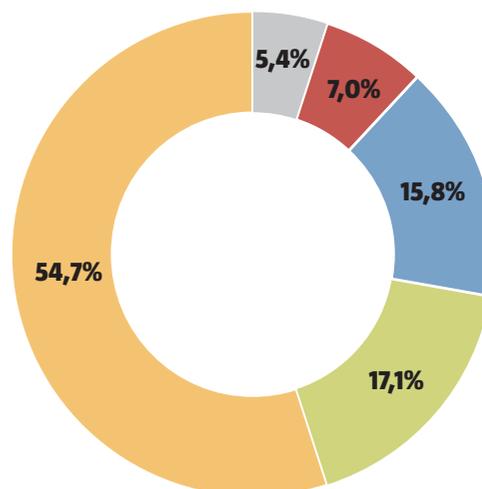


Grafico 12b. Inversión pública social en infancia y adolescencia, por área. Luján. 2009 (en porcentajes)

Salud Educación Acción social
Niñez Otras áreas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Contaduría Municipal de Luján.

Capítulo 3

Reflexiones finales: desafíos pendientes

La puesta en funcionamiento de la Ley 13.298 hace efectiva la aplicación de un nuevo enfoque respecto del reconocimiento de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. En este nuevo contexto, el Estado cumple un rol fundamental por medio de las instituciones (escuelas, centros de salud, Poder Judicial y Poder Ejecutivo) que desarrollan acciones en esta materia. Principalmente, en función de las competencias delegadas, los gobiernos locales adquieren un rol estratégico en la implementación del nuevo sistema. Esto se redimensiona al considerar al ámbito municipal como el nivel más próximo a las necesidades de la población, lo cual demanda mayores capacidades para recibir y atender estas problemáticas.

Tal como fue mencionado, gran parte de las competencias que establece la Ley, recaen en los gobiernos locales, y por lo tanto, se generan importantes desafíos de acuerdo a las capacidades de gestión que estos tienen. En este sentido, los actores municipales entrevistados reconocen la necesidad coordinar acciones con el ámbito nacional y municipal. Es por ello que uno de los desafíos que presentan las políticas orientadas a infancia y adolescencia consiste en fortalecer los espacios de coordinación interjurisdiccional, con el objeto de fortalecer las prestaciones en materia de infancia y adolescencia que se ejecutan desde el Municipio.

Asimismo, la multidimensionalidad de la problemática social demanda un abordaje integral que requiere una mayor articulación de la oferta programática que ejecutan las diferentes áreas del Municipio que brindan prestaciones sociales con el objeto de mejorar la calidad y cobertura de las prestaciones.

En consecuencia se identifican desafíos de coordinación en tres dimensiones: interjurisdiccional, sectorial e inter-areas. La primera refiere a la necesidad de compatibilizar la oferta programática entre jurisdicciones (Nación, Provincia y municipios). La segunda señala la importancia de alcanzar la complementariedad de acciones para brindar prestaciones integrales entre áreas temáticas (salud, educación y acción social). Por último, la tercera enfatiza la articulación de acciones orientadas a infancia y adolescencia, simplificando procesos de gestión.

Es importante resaltar que el proceso de descentralización en los municipios abrió un escenario complejo al momento de diseñar, ejecutar y financiar las políticas públicas y, en particular, aquellas orientadas a infancia y adolescencia. Estas últimas tienen por delante mayores desafíos ya que el sistema establecido por la Ley 13.298 no solo supone la creación de oferta programática sino también el desarrollo de instituciones locales. Así, la gestión de las políticas de niñez queda sujeta a las capacidades en materia de recursos económicos y humanos existentes en cada municipio.

En este sentido el municipio de Luján presenta una estructura de financiamiento dependiente mayoritariamente de los fondos de coparticipación provincial y de las transferencias provenientes de la Nación y la Provincia. Estos recursos suelen ser de asignación específica, lo que constituye un limitante a la autonomía del Municipio respecto de la toma de decisiones sobre prioridades y necesidades locales en la asignación de los recursos; y por ende, restringe la capacidad de asumir compromisos locales de inversión en materia social.

A pesar de ello, el municipio de Luján evidencia amplios esfuerzos en materia de inversión social, ya que ocupa un lugar significativo en el presupuesto total. En este contexto, se insertan los esfuerzos realizados en materia de gasto en infancia y adolescencia, el que registra un crecimiento sostenido durante el período analizado. La mayor parte de este gasto se destina al área de salud y, en particular, la gestión actual evidencia una clara prioridad en las asignaciones destinadas a atención primaria de la salud. A pesar de ello, el sostenimiento de la infraestructura sanitaria (Hospital y CAPS) continúa siendo una limitante para la generación de políticas sociales locales, en la medida que absorben una proporción considerable de los recursos del Municipio.

Esto señala la necesidad de robustecer las dos estructuras creadas a partir de la Ley 13.298 a nivel local: la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Servicio Local. Esta empresa debe realizarse no solo desde el ámbito local sino principalmente desde el provincial y nacional.

Para que un mayor esfuerzo presupuestario para el desarrollo del sistema local de sus frutos, es condición ineludible lograr una efectiva corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas para garantizar los derechos de esta población. Concretamente, esto implica no solo recursos económicos, sino un conjunto de recursos intangibles, que comprenden desde la capacitación de los efectores de las políticas y el fortalecimiento de las instancias de coordinación entre las dependencias intervinientes, hasta la promoción de la participación de la sociedad civil.

Bibliografía

Bonari, Damián y Waisgrais, Sebastián (coord.): *Gasto Público Social Provincial Dirigido a la Niñez en la Argentina 2001-2007*, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF, 2009.

Fundación Banco Provincia: *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2006-2007*, Fundación Banco Provincia, Eudeba, Buenos Aires, 2007.

Fundación Banco Provincia: *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2008-2009*, Fundación Banco Provincia, Eudeba, Buenos Aires, 2009.

García Méndez, Emilio y Vitale, Gabriel M. (comp.): *Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009.

INDEC: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, INDEC, Buenos Aires, 2001.

INDEC: "Estimaciones de población total por departamento y año calendario. Período 2001-2010", N°34 *Serie Análisis Demográfico*, INDEC, Buenos Aires, 2008.

Maceira, Daniel: "Gasto en Salud en un contexto descentralizado. La Provincia de Buenos Aires", *Documento de Trabajo N° 19*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

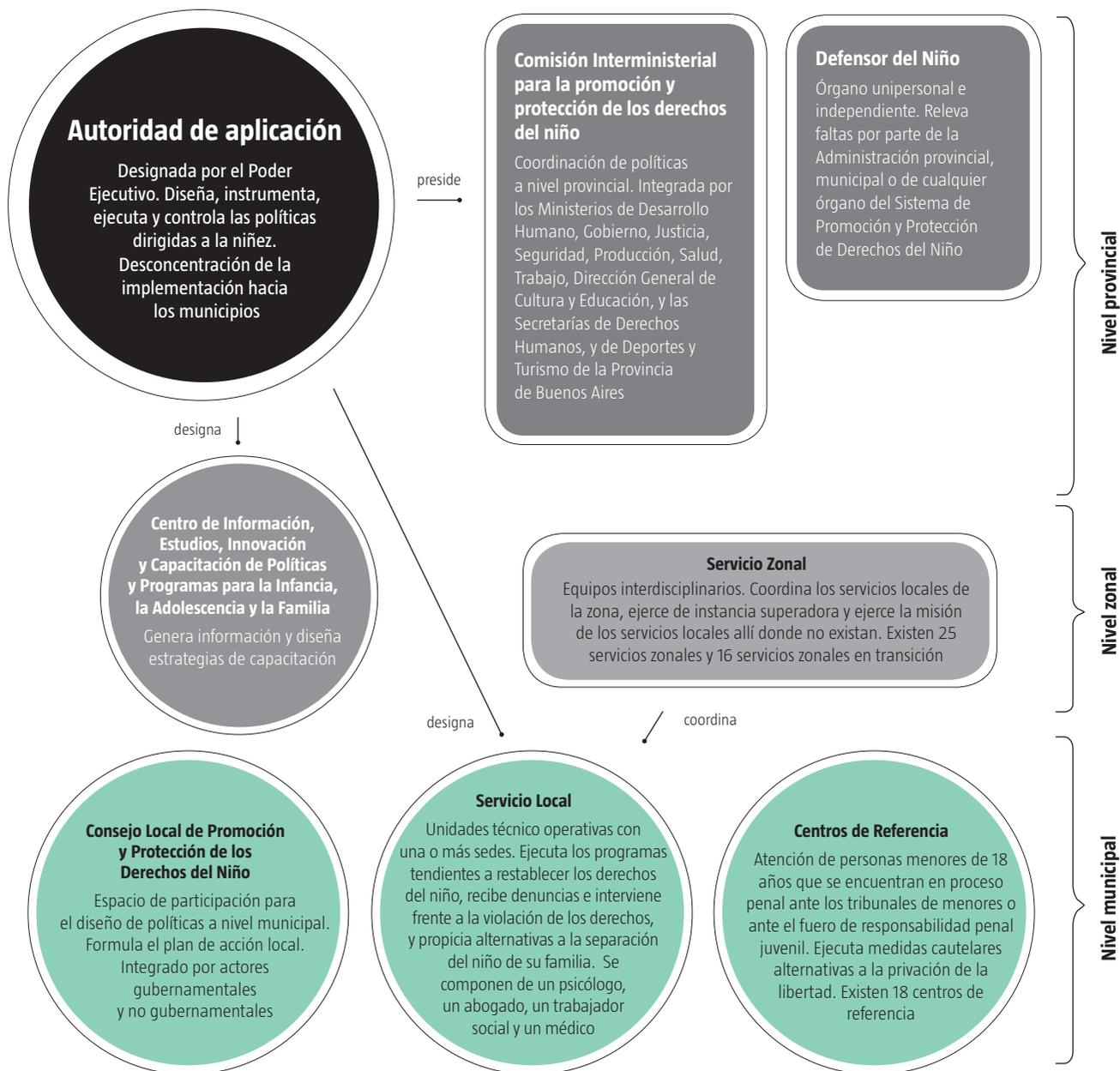
Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), Tomo I*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.

PNUD: *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades, Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Buenos Aires, 2005.

UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia. Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF, Nueva York, 2008.

Anexo I

Sistema de Promoción y Protección integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Provincia de Buenos Aires (Ley 13.298)



Anexo II

Oferta programática orientada a infancia y adolescencia del municipio de Luján.

Programas del área de niñez

1. Servicio Local

Creado en el marco de la Ley 13.298, cuenta con unidades técnico operativas dependientes del ámbito municipal. Estos organismos son los encargados de ejecutar acciones tendientes a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, recibir denuncias e intervenir frente a la violación de derechos.

El Servicio Local está conformado por dos áreas de trabajo:

- **Atención de casos:** posee dos equipos técnicos, y cada uno está compuesto por un abogado, un psicólogo y un trabajador social.

- **Programas y medidas:** implementa acciones descentralizadas que buscan propiciar espacios de referencia para los niños, niñas y adolescentes.

2. Casa del Niño

Es un espacio de cuidado y contención destinado a niños de 3 a 13 años, provenientes de los diferentes barrios de Luján, y que pertenecen a grupos familiares atravesados por una situación de vulnerabilidad social y económica. Su objetivo es propiciar la atención integral del niño, haciendo hincapié en el aspecto sanitario, nutricional y escolar.

3. Centros de Atención Infantil (CAI)

Están compuestos por jardines maternas que cuentan con cupos y/o becas del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. El objetivo fundamental de estas instituciones es fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad, y garantizar, desde un enfoque de Derechos en materia de protección social, la atención integral de los niños y, a su vez, propiciar la participación de las familias en la comunidad.

4. Programa Envión

El Programa Envión tiene como objetivo general promover la integración social plena de los adolescentes y jóvenes bonaerenses entre 12 y 21 años, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o padeciendo necesidades básicas insatisfechas. En el caso de la Ciudad de Luján, está destinado a jóvenes de entre 12 y 18 años de edad. La participación en el programa no sólo les aporta un espacio de pertenencia y un grupo estable, sino también una beca mensual.

Programas del área de políticas sociales

1. Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)

Están destinadas a niños y niñas de 0 a 14 años de edad, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental. Tiene como objetivo fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando la atención integral de los niños. Para ello, brinda atención alimentaria; apoya el proceso enseñanza-aprendizaje y su articulación con las instituciones educativas; promueve la formación de grupos de padres a fin de que éstos tengan un lugar de participación; y fomenta la articulación con otros recursos comunitarios (como clubes, salitas de salud, programas y acciones locales, etc.) para el desarrollo de actividades que abarquen aspectos sanitarios, culturales, deportivos, sociales y recreativos. En la actualidad, existen tres UDI en el municipio de Luján que reciben financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

2. Plan más Vida

Es un programa provincial orientado a los niños y niñas menores de 6 años, que brinda un ingreso a la familia para la compra de alimentos. A diferencia de otros programas provinciales, sus fondos se transfieren directamente a las familias. La modalidad de entrega del beneficio se efectúa a través de una tarjeta que posee cada beneficiario/a, razón por la cual este Programa no aparece reflejado en el presupuesto municipal. La función del Municipio se centra en fortalecer el vínculo con la red de trabajadoras barriales para desarrollar tareas de sensibilización, y en identificar las demandas de la población.

3. Programa Alimentos Especiales sin Gluten

Financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, el programa se orienta a brindar mensualmente, alimentos sin gluten a personas celíacas y con un ingreso menor al ingreso mínimo vital y móvil.

4. Programa “Recuperando”

El fin de este programa consiste en desarrollar acciones de acompañamiento a los niños, niñas, adolescentes y familias que se encuentren en situación de riesgo social. Su financiamiento proviene del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y son beneficiarios de este programa 46 niños y niñas.

5. Programa Familias / Asignación Universal por Hijo (AUH)

Este Programa, que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, surgió con el objetivo de promover la protección y la integración social de las familias en situación de vulnerabilidad. Ofrece un ingreso no remunerativo a las mujeres con dos o más hijos a cargo y con nivel educativo menor al secundario completo. También forman parte de la población meta, los hogares con personas discapacitadas o mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad.

A partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo, el Ministerio de Desarrollo Social readecuó el Programa Familias por la Inclusión Social. De este modo, dejó de ser un programa de transferencia condicionada de ingresos para convertirse en uno de promoción, protección y participación de las familias involucradas. A partir del año 2009, se efectuó el traspaso de beneficiarios/as del Programa Familias a la Asignación Universal por Hijo (AUH), de forma tal que el primero quedó reducido sólo a aquellos/as beneficiarios/as que cuenten con un hijo/a de 18 años y hasta que cumpla los 19 años de edad.

6. Programa de regularización documentaria

La Ley Nacional de Protección Integral a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes reconoció la obligatoriedad y gratuidad del primer documento nacional de identidad para todos los niños, niñas y adolescentes. En el marco del Programa “Derecho a la identidad”, el Municipio está prestando especial énfasis en la población menor a 12 años sin documento de identidad.

Programas del área de salud

1. Programa Médicos Comunitarios

Es un programa nacional que otorga trimestralmente al Municipio una suma de dinero destinada a la contratación de 34 profesionales y trabajadores comunitarios. Se busca fortalecer el primer nivel de atención mediante la capacitación y la incorporación de los profesionales a los centros de salud.

2. Plan Nacer

Es un programa nacional, ejecutado por cada provincia y orientado a la salud del niño de 0 a 6 años y de la mujer embarazada, cuyo principal objetivo es reducir la mortalidad infantil y materna en cada municipio. Opera mediante convenios de gestión por los que remunera a cada jurisdicción en base a la inscripción de población beneficiaria y al cumplimiento de ciertas metas de desempeño.

3. Remediar

Es un programa nacional que consiste en la entrega directa de botiquines de medicamentos a los centros de salud según población beneficiaria.

4. Seguro Familiar de Salud

El programa iniciado en el año 2000 consiste en el financiamiento de prestaciones médicas a familias inscriptas. Se ofrece un médico de cabecera, que puede ser ginecólogo, generalista, pediatra, clínico, obstetra u odontólogo. El pago de los médicos se realiza desde la Provincia por medio de las federaciones FEMECON y FEMEBA que, a través de los círculos médicos de los municipios, transfieren el sueldo al profesional. El padrón del Seguro Familiar fue también utilizado para la detección de los beneficiarios del Plan Nacer.

5. Programa Materno Infantil

Este programa depende del Ministerio de la Provincia de Buenos Aires. La población destinataria está constituida por los recién nacidos y las embarazadas. Sus objetivos son: promover la implementación de un modelo de atención integral, con énfasis en acciones preventivas; promover la conformación de redes entre diferentes servicios de salud, y entre estos con otros actores y sectores sociales; lograr una adecuada cobertura de control de crecimiento y desarrollo en los menores de seis años, y fomentar la lactancia materna, entre otros.

6. Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)

El PRODIABA se orienta a la prevención de la diabetes mediante acciones destinadas a la detección de la enfermedad y distribución de insulina. Se organizan talleres sobre nutrición y rutinas de actividad física, así como campañas anuales para la realización de controles de glucemia y de presión, y para la detección de antecedentes personales y familiares.

7. Programa Embarazo Adolescente

Tiene como principal objetivo prevenir el embarazo no planificado creando condiciones y brindando insumos para la planificación familiar, así como asegurar la finalización de la etapa educativa y otorgar una salida laboral inicial que, sumada a prestaciones de atención sanitaria adecuadas e integrales, complementen una mejor calidad de vida para los padres y su futuro hijo. Este programa se creó a partir de un convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y la Municipalidad de Luján.

8. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable

Este programa, creado por la Ley Nacional 25.673, reconoce que el derecho a la salud comprende la salud sexual, y que ésta incluye la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción, así como prevenir embarazos no deseados. Se basa en la autonomía de todas las personas para elegir individual y libremente, de acuerdo a sus convicciones y a partir de información y asesoramiento.

9. Programa prevención y tratamiento de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)

Este programa depende del Ministerio de la Provincia de Buenos Aires y tiene como población destinataria a los niños menores de 2 años. El objetivo general es contribuir a la disminución de la morbimortalidad por IRA en Luján. Los objetivos específicos se orientan a mejorar el conocimiento de la comunidad sobre medidas preventivas y signos de alarma de las IRA.

10. Centros de atención primaria de la salud (CAPS)

Los centros desarrollan actividades orientadas a la promoción, la prevención y el tratamiento permanente de enfermedades. Permiten pensar la atención de la salud de manera descentralizada e interdisciplinaria. En el municipio de Luján existen 24 CAPS.

11. Hospital municipal

El Hospital municipal es el pilar más importante de la política municipal, no sólo por el peso presupuestario del mismo, sino también porque permite brindar una importante variedad de prestaciones.

Programas del área de educación

1. Proyecto Equipo Distrital de Inclusión (EDI)

El Equipo Distrital de Inclusión depende de la Dirección de Psicología Educativa, de la Provincia, y de la Dirección de Educación del Municipio.

Tiene como misión llevar adelante una línea de acción destinada a promover el cumplimiento de lo que establecen las Leyes Nacional y Provincial de Educación en lo referente a cuestiones de inclusión educativa. En ese marco, desde la UEGD (Mesa de Educación Unidad Educativa de Gestión Distrital), se gestionan programas de Provincia que vienen de la Dirección de Políticas Socio – Educativas.

2. Programa de Tutoría y Apoyo Escolar: “El Apoyo Escolar como herramienta de inclusión”

Este programa surge como resultado del trabajo conjunto de los equipos directivos y los de orientación escolar de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, la Secretaría de Salud, la Subsecretaría de Desarrollo Humano y la Subdirección de Educación de la municipalidad de Luján. Está orientado a la población de niños y jóvenes

no escolarizados que se ha ido incorporando a los establecimientos educativos como resultado de la aplicación de la Asignación Universal por Hijo. Tiene por objetivo garantizar el desarrollo integral de los niños y jóvenes en su tránsito por la escuela.

3. Programa Proyectos de Ciudadanía

Para llevar adelante este proyecto, desde Jefatura Distrital, se ha convocado a 120 docentes de escuelas estatales y privadas. Los Proyectos de Ciudadanía surgen de acuerdo a los temas tratados en el encuentro que se realizó el 18 de agosto de 2010, los que luego serán puestos en práctica en las escuelas para que se transformen en políticas públicas.

4. Proyecto Enseñanza de Ajedrez

Es un plan de trabajo de desarrollo del juego articulado a la enseñanza. Involucra a 5 escuelas del Distrito, de las cuales participan 130 alumnos de niveles de educación primaria y secundaria. Su modalidad es la de un taller opcional institucional dentro de la escuela.

Programas de otras áreas

1. Colonia de vacaciones

Las colonias de vacaciones de verano están destinadas a niños y niñas de los programas Escuelas Abiertas en Verano, de los diferentes establecimientos educativos. El programa tiene por objetivo la recreación y la promoción del deporte para los niños y niñas. Un total de 1380 participan de las colonias.

2. Programa de campamentos en Ezeiza y en Mar del Plata

Este programa desarrolla actividades de promoción y recreación en campamentos que se realizan en Ezeiza y Mar del Plata.

3. Juegos Deportivos Buenos Aires, la Provincia

Las principales actividades de este programa se centran en la difusión, promoción e inscripción en juegos, que se desarrollan tanto a nivel local, regional e interregional; así como en el acompañamiento de las delegaciones que compiten en otras ciudades.

Cuadro síntesis. Oferta programática orientada a infancia y adolescencia. Luján. 2010

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	BENEFICIO
Servicios Locales	Niñez	Ingreso	Municipal	Implementar y evaluar acciones que garanticen la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes	Niños/as, adolescentes y sus familias en situación de vulnerabilidad	Asistencia y acompañamiento
Casa del Niño		Ingreso	Municipal	Propiciar la atención integral del niño en el aspecto sanitario, nutricional y escolar	Niños de 3 a 13 años en condiciones de vulnerabilidad económica y/o familiar	Asistencia y acompañamiento
CAI (Centros de Atención Infantil)		Ingreso	Municipal	Fortalecer y colaborar con las familias en la atención de los niños	Niños y niñas en situación de vulnerabilidad social	Asistencia y acompañamiento
Envión		Ingreso	Provincial	Brindar prestaciones de capacitación, actividades de formación, y la promoción de redes de protección frente a las adicciones	Adolescentes y jóvenes de 12 a 18 años	Ingreso y capital humano
UDI (Unidad de Desarrollo Infantil)	Políticas Sociales	Ingreso	Provincial	Brindar Atención Integral a los niños/as	Niños/as de seis a doce años	Insumo y acompañamiento
Plan Más Vida		Ingreso	Provincial	Garantizar la alimentación de los hogares donde habitan menores	Familias con niños/as menores de 6 años	Transferencia monetaria

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	BENEFICIO
Programa Alimentos Especiales sin Gluten	Políticas Sociales	Especie	Municipal	Ayudar a quienes tienen que acceder a este tipo de alimentos	Personas celiacas	Insumo
Recuperando		Especie	Municipal	Desarrollar acciones de acompañamiento a personas que se encuentren en situación de riesgo social	Personas en situación de riesgo social	Asistencia y acompañamiento
Programa Familias/ Asignación Universal por Hijo (AUH)		Ingreso	Nacional	Promover la protección y la integración social de las familias en situación de vulnerabilidad	Familias en situación de vulnerabilidad social	Insumo
Programa de regularización documentaria		Especie	Nacional	Garantizar el acceso a la identidad de los menores	Niños menores de 18 años indocumentados	Asistencia y acompañamiento
Programa Médicos Comunitarios	Salud	Ingreso	Nacional	Fortalecer el primer nivel de atención mediante la capacitación y la incorporación de los profesionales a los centros de salud	Centros de Atención de Salud del Municipio	Ingreso y capital humano
Plan Nacer		Ingreso	Nacional	Reducir la mortalidad infantil y materna en el Municipio	Niños de 0 a 6 años y mujeres embarazadas	Ingreso y capital humano

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	BENEFICIO
Remediar	Salud	Especie	Nacional	Proveer de medicamentos básicos a los centros de salud	Servicios de salud municipales	Insumo
Seguro Familiar de Salud		Ingreso	Provincial	Financiamiento de prestaciones médicas a familias inscriptas en el programa	Ciudadanía en general	Ingreso
Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)		Especie	Municipal	Detección temprana del asma y distribución de medicamentos	Niños entre 0 y 18 años con asma	Ingreso y capital humano
Programa embarazo adolescente		Especie	Municipal/ Nacional	Prevenir el embarazo no planificado	Niños/as y jóvenes en edad escolar	Asistencia y acompañamiento
Programa materno infantil		Especie	Municipal	Mejorar el acceso y la calidad de la atención de la salud	Recién nacidos y embarazadas	Asistencia y acompañamiento
Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable		Especie	Nacional	Informar y asesorar para la contribución a la autonomía y la toma de decisiones en materia de salud sexual y reproductiva	Ciudadanía en general	Asistencia y acompañamiento

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	BENEFICIO
Programa prevención y tratamiento de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)	Salud	Especie	Nacional	Disminuir la morbimortalidad	Niños/as menores de 2 años	Ingreso y capital humano
Hospital municipal		Ingreso	Municipal	Garantizar el acceso a la salud y la provisión de servicios básicos	Ciudadanía en general	Asistencia y acompañamiento
Centros de atención primaria de la salud (CAPS)		Ingreso	Municipal	Garantizar el acceso a la salud y la provisión de servicios básicos	Ciudadanía en general	Asistencia y acompañamiento
Proyecto EDI (Equipo Distrital de Inclusión)	Educación	Especie	Municipal	Velar por el cumplimiento de las leyes nacional y provincial en lo referente a cuestiones de inclusión educativa	Niños/as en edad escolar	Asistencia y acompañamiento
Programa de tutoría y apoyo escolar		Especie	Municipal	Garantizar el desarrollo integral de niños y jóvenes en su tránsito por la escuela	Niños/as en edad escolar	Asistencia y acompañamiento
Programa Proyectos de ciudadanía		Especie	Municipal	Promover el desarrollo integral de su población	Ciudadanía en general	Asistencia y acompañamiento
Proyecto Enseñanza de Ajedrez		Especie	Municipal	Enseñanza y desarrollo del juego articulado	Alumnos de educación primaria y secundaria	Asistencia y acompañamiento

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	DESTINATARIOS	BENEFICIO
Colonia de vacaciones	Otras áreas	Ingreso	Municipal	La recreación y la promoción del deporte para los niños/as	Niños/as de los programas escuelas abiertas en verano	Promoción y recreación
Programa de campamentos en Ezeiza y Mar del Plata		Especie	Provincial/ Nacional	La recreación y la promoción del deporte para los niños/as	Niños de escuelas de deporte	Promoción y recreación
Juegos Deportivos Buenos Aires, la Provincia		Especie	Provincial	Difusión, promoción de juegos deportivos	Niños/as y adolescentes	Promoción y recreación

Acerca de los autores

Sofía Olaviaga

Coordinadora del Programa de Salud de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y realizó una maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Tesis en curso.

Vanesa Marazzi

Coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y candidata a magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Realizó un curso de posgrado en Gobernabilidad y Gerencia Política en la Universidad de San Andrés.

Si desea citar este manual: Olaviaga, Sofía y Marazzi, Vanesa: *Inversión pública social en infancia y adolescencia. Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Luján*, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires, 2010.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org
No está permitida su comercialización.

Queda hecho el depósito que menciona
la Ley 11.723. Esta edición de 200 ejemplares
se terminó de imprimir en enero de 2011,
en Imprenta Multi Group SRL, Av. Belgrano 520,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.