

Hacia ciudades inclusivas

Hacia ciudades inclusivas

Índice

1. Introducción	5
2. Presentación de la problemática en los gobiernos locales	7
2.1. Primera infancia, juventudes y hábitat	7
2.2 Gasto público social	8
2.3 Coordinación	11
3. Estrategias urbanas para la inclusión	13
4. Conclusión general	26
Bibliografía	27
Acerca de los autores	29

1. Introducción

La problemática de la desigualdad en las comunidades es una cuestión multicausal de la cual, cada vez en mayor medida, los gobiernos locales deciden ocuparse: en la Argentina, la mitad de las funciones municipales gira en torno al desarrollo social de la población, fundamentalmente en cuestiones que atañen a la salud, la promoción y asistencia social, y los servicios urbanos.

Cada vez más, **los municipios se ocupan del cuidado integral de la primera infancia, de la contención y formación de los jóvenes, y de la implementación de iniciativas que atañen a la provisión de un hábitat digno**, lo que tiene profundas implicancias igualadoras.

Un abordaje integral de los problemas de la comunidad, que incluya los aspectos mencionados y se complemente de forma coordinada con los programas nacionales y provinciales de implementación local, constituye un camino viable y necesario para alcanzar ciudades cada vez más inclusivas.

Los municipios tienen el potencial de aplicar estrategias de recaudación innovadoras y emprender acciones que impulsen su desarrollo económico (ver documento **Hacia ciudades prósperas y vitales**), pero en ese recorrido deben incluir las necesidades de las poblaciones menos favorecidas de su territorio.

En este documento se presentan los principales problemas que enfrentan los municipios argentinos al momento de implementar estrategias de desarrollo social; se analizan los principales desafíos para resolver las problemáticas planteadas; se delimitan algunas oportunidades y se proponen algunos instrumentos y herramientas de los que podrían valerse los gobiernos locales.

Esta publicación se estructura en torno a los siguientes apartados:

- **Presentación de la problemática en los gobiernos locales.**
- **Estrategias urbanas para la inclusión**
 - **Primera Infancia**
 - **Juventudes**
 - **Hábitat**

El último apartado plantea los desafíos y oportunidades de los municipios para abordar las problemáticas de primera infancia, juventudes y hábitat. También, incluye para cada temática una **serie de datos** que pretenden ilustrar la situación

actual y un conjunto de interrogantes concebidos como **disparadores de la discusión** sobre el rol de lo municipal en cada una de las cuestiones abordadas.

Cabe aclarar que, lamentablemente, en la Argentina no hay información actualizada sobre el gasto social agregado de los municipios: los últimos datos disponibles corresponden a 2009. En ese sentido, la publicación de información más reciente implicaría un insumo de inigualable valor al momento de discutir la situación actual de los gobiernos locales en el contexto nacional.

2. Presentación de la problemática en los gobiernos locales

2.1. Primera infancia, juventudes y hábitat

Las causas de la desigualdad en la Argentina son múltiples, por eso existe una gran diversidad de población afectada. Sin embargo, los principales grupos etarios afectados son la infancia y la juventud.

En nuestro país y en la región existe un desbalance etario del bienestar, es decir, una sobrerrepresentación de los niños, niñas y jóvenes en la pobreza, en comparación con otros grupos de edad (Rossel, 2013). **Cuanta menor edad, mayor pobreza: uno de cada cuatro niños nace en estas condiciones¹.**

Existe un aspecto fundamental que hace al potencial de crecimiento de un país y a la calidad de vida de sus ciudadanos: el hábitat en el cual tiene lugar el desarrollo de sus actividades. Un hábitat digno implica no solo contar con unidades habitacionales en condiciones, sino también con la provisión de servicios públicos de calidad, movilidad adecuada y condiciones ambientales aceptables. Este aspecto parece ser otro déficit en la vida de niños, niñas y jóvenes de las ciudades argentinas: aproximadamente un 40% no tiene acceso a cloacas y cerca de un 10% vive en condiciones de hacinamiento².

Los municipios tienen la posibilidad de implementar en territorio un sistema de acogida a los niños y niñas y adolescentes del país; también de acelerar el potencial de los jóvenes, para promover un ambiente propicio dentro del cual puedan crecer. Para lograrlo, deben ocuparse de registrar sus necesidades y responder mediante estrategias de inclusión social.

Es por eso que en este documento se hará foco especialmente en los problemas, herramientas y oportunidades que tienen los municipios para atender a los sectores más jóvenes de la población argentina, reconociendo la promoción de un hábitat digno como principal cuestión a tener en cuenta para alcanzar ciudades inclusivas.

¹ Según datos del CEDLAS (2014), mientras que en 2013 un 10,8% de la población total estaba en situación de pobreza, el número de niños de entre 0 y 4 años en 2013 en esta situación ascendía a un 26,2%. A su vez, los datos de indigencia indican que un 4,2% de la población estaba en esta situación, mientras que en la población de 0 a 4 años el número ascendía a 6,5%.

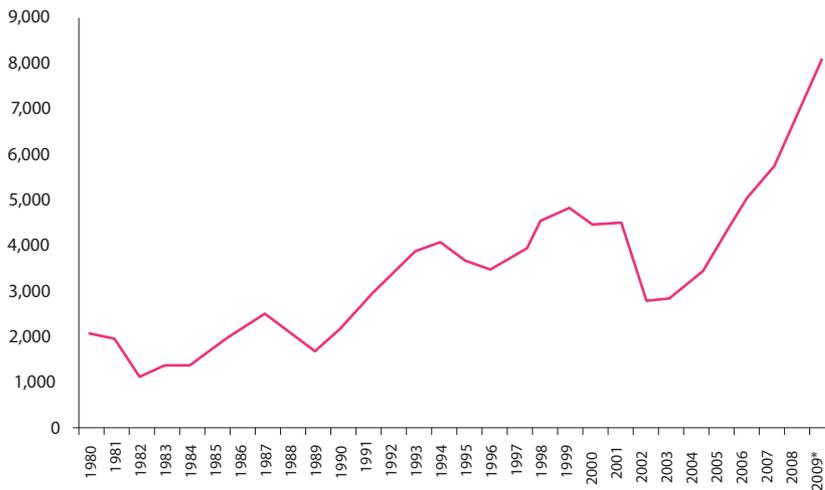
² EPH en el 4° trimestre de 2014.

2.2 Gasto público social

En los municipios, si se analiza la evolución del gasto público social, se evidencia la creciente relevancia de la problemática social: a partir del comienzo de este siglo, la participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en la inversión pública se duplicó, especialmente en el área de promoción social y más específicamente en las políticas de infancia y adolescencia (CIPPEC y UNICEF, 2010).

Como evidencia el **Gráfico 1**, desde 1980 hasta 2009, el Gasto Público Social (GPS) de los municipios se cuadruplicó. Ni siquiera durante la baja abrupta sufrida a raíz de la crisis económica de principios de 2000 se llegó a los valores de 1980.

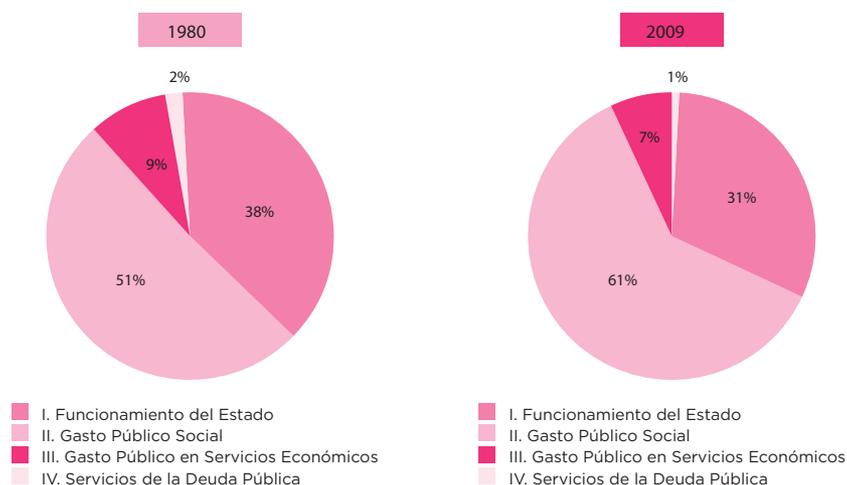
Gráfico 1. Evolución del Gasto Público Social de los municipios argentinos (1980-2009). En millones de pesos a valores constantes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, año 2015 (último dato disponible año 2009)

Esto implica una reorientación del gasto público municipal. Como se ve en el **Gráfico 2**, mientras que en 1980 el 50% del gasto público de los municipios se destinaba a lo social, en 2009 el monto ascendía al 61%. Esto quiere decir hubo un cambio cualitativo en la composición del gasto público municipal y que, actualmente, 6 de cada 10 pesos que gasta un municipio argentino promedio se destinan al gasto social. **El gasto social no solo representa más de la mitad de los presupuestos municipales sino que, además, los gobiernos locales gastan el doble en materia social de lo que gastan en el propio funcionamiento del Estado.**

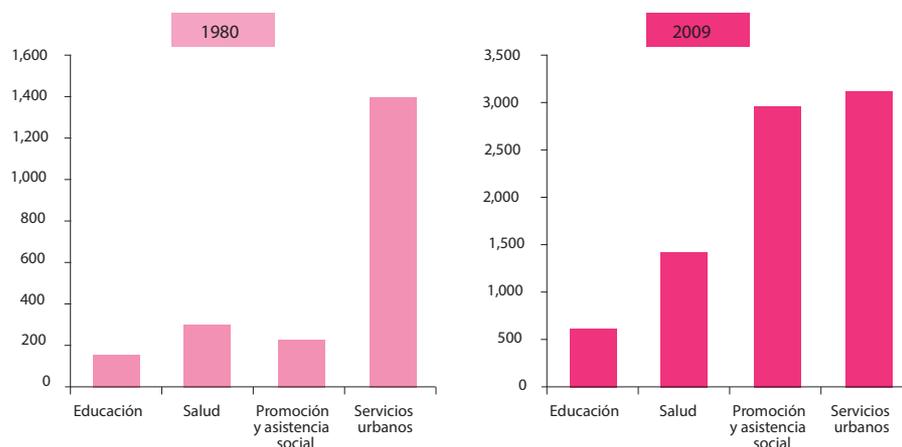
Gráfico 2. Evolución de la composición del gasto de los municipios por finalidad entre 1980 y 2009 (en porcentajes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, año 2015 (último dato disponible año 2009)

Como se observa en el **Gráfico 3, en los últimos años el gasto social no solo aumentó sino que se diversificó**, lo cual se manifiesta en un abrupto crecimiento de los gastos en promoción social. Además, si se comparan los gastos en salud y educación en valores constantes, desde 1980 aumentaron, pero no tanto como los de promoción social.

Gráfico 3. Composición del Gasto Público Social a nivel municipal según categorías Educación, Salud, Promoción Social y Servicios Urbanos. En valores constantes (en millones de pesos del 2001)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, año 2015 (último dato disponible año 2009)

Las crecientes demandas sociales que atañen a los municipios argentinos no se condicen con el monto de recursos que pueden recaudar de forma autónoma. En este sentido, cabe la pregunta sobre el origen de los recursos para ejecutar el gasto social.

Los **ingresos de los municipios** pueden dividirse en recursos propios o transferencias de otras jurisdicciones, generalmente del gobierno nacional y provincial a través de programas de asistencia técnica o transferencias directas (CIPPEC y UNICEF, 2010). Es decir que, en algunos casos, el municipio implementa políticas innovadoras en materia social con fondos propios, mientras que cuando se trata de políticas públicas que implican una mayor inversión, tales como vivienda y empleo, el municipio se ve obligado a apoyarse en programas desarrollados por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En términos de hábitat social, también existen fondos de financiamiento para obras públicas y desarrollo del municipio desde diversos organismos multilaterales, aunque en pocas ocasiones son asignados directamente a las ciudades sin pasar por la caja provincial (**ver documento [Hacia ciudades prósperas y vitales](#)**).

Si se hace un análisis general de las **transferencias provinciales** a municipios, es evidente que –a pesar de que existen 23 regímenes municipales– en todos los casos, los programas sociales nacionales superan los aportes realizados por el gobierno provincial en la misma materia. Sin embargo, al analizar la situación por regiones, encontramos enormes diferencias. Las regiones de Cuyo, NEA y NOA reúnen menor proporción de programas provinciales (3% de su financiamiento en el caso de Cuyo y 5% en el caso de NOA y NEA). En la Patagonia y la región Centro, la proporción de los aportes provinciales para el gasto social supera el 25% del total (Maceira, Olaviaga y Fernández Arroyo, 2010).

Por otro lado, en cuanto a las transferencias del gobierno nacional, **gran parte de los programas sociales nacionales delegan la responsabilidad de ejecución a los gobiernos locales.** Esto se demuestra en la diferencia entre el incremento de ejecución del gasto público social por parte de los municipios y la de la Nación: entre 1980 y 2009, el gasto público social de los municipios se cuadruplicó, mientras que a nivel nacional solo se triplicó.

En 2015, el presupuesto que dedica el Estado nacional a programas de aplicación municipal en **materia social** ronda los \$14.029.813.978,00, lo cual implica alrededor del 1,5% del presupuesto total³. Estas transferencias, que en su mayoría son gastos de capital, se materializan a través de programas de los ministerios de Salud, Trabajo, Desarrollo Social, Planificación Federal y de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

³ CIPPEC, sobre la base de *Presupuesto Nacional de Gastos por jurisdicciones*, Oficina Nacional del Presupuesto, MECON (2014).

La lista de programas sociales de origen nacional ejecutados a nivel municipal es realmente extensa, siendo alrededor de cuarenta los que involucran a siete ministerios, que brindan tanto asistencia técnica como transferencia directa de recursos. Se observa, además, que existe un predominio del área de protección social en términos de programas nacionales con anclaje local.

2.3 Coordinación intergubernamental de políticas sociales

Por su complejidad, interdependencia e integralidad, las políticas sociales requieren la articulación entre actores de diversos niveles de gobierno y sectores estatales. Este resulta un desafío en toda la región: en América Latina, las políticas sociales suelen caracterizarse por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que genera falta de coordinación no solo entre distintos niveles de gobierno sino también en el mismo nivel gubernamental. Esto se debe a que, generalmente, los actores involucrados responden a lógicas institucionales diferentes, trabajan en compartimentos estancos y no logran dar una visión integral a la política pública.

La **falta de coordinación** entre los diversos actores y niveles de gobierno genera consecuencias concretas en el ámbito público. Específicamente en materia de políticas sociales, la falta de coordinación puede traer problemas tales como implementar políticas pensadas para contextos sociales diferentes, superponer esfuerzos entre jurisdicciones o dejar áreas vacantes de asistencia por parte del estado.

La **diversificación de las fuentes** que proveen a los municipios el dinero para ejecutar programas sociales y la variada procedencia de las iniciativas (sea del nivel provincial o nacional, que a su vez pueden realizar transferencias desde diferentes ministerios), pone en evidencia los desafíos de coordinación que tienen que atravesar los municipios al momento de implementar los diferentes programas sociales en el territorio.

Por todo esto, es fundamental que la transferencia de dinero y programas sociales esté articulada con el contexto local en el cual se implementan y, para ello, la coordinación resulta una herramienta ineludible. Entre las evidencias de falta de coordinación a nivel social en Argentina, podemos encontrar:

- Unidades administrativas que cumplen la misma función, pero están ubicadas en distintos sectores (por ejemplo, programas de complementación nutricional implementados por organismos de educación y salud, o de alimentación y producción de alimentos de sectores de agricultura).
- Duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (por ejemplo, programas similares destinados a la misma población objetivo).

Competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir y provocan ineficiencias del tipo “no hacer ni dejar hacer” (Repetto y Fernández, 2012).

La coordinación debe ser entendida como una herramienta para alcanzar la integralidad en la acogida de las necesidades de los ciudadanos y no como un fin en sí misma. Por eso resulta importante destacar que la coordinación de políticas sociales se refiere a un proceso tanto político como técnico. En tanto **proceso político**, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como no gubernamentales. En tanto **proceso técnico**, puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos (Repetto y Fernández, 2012).

Para lograr una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la “localización” de las políticas públicas en materia social, existen **organismos nacionales** (como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), cuyo objetivo es promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por la Organización de Naciones Unidas, que coordinan programas nacionales en materia de educación, salud, vivienda y empleo junto con los municipios. Esto permite a los gobiernos locales desarrollar **capacidades de intervención localizada** y salvar el problema de la falta de recursos financieros. Sin embargo, los municipios tienen que adaptarse y, muchas veces, deben esperar a que los demás niveles de gobierno atiendan sus necesidades. Es por esto que, haciendo uso de su autonomía funcional, muchos municipios desarrollan políticas innovadoras en materia social con recursos propios, especialmente en el área de primera infancia y adolescencia.

El municipio tiene la posibilidad de implementar en territorio un sistema de acogida a los niños y niñas y adolescentes del país; también de acelerar el potencial de los jóvenes, para promover un ambiente propicio dentro del cual puedan crecer. Para lograrlo, deben ocuparse de registrar sus necesidades y responder mediante estrategias de inclusión social.

A continuación, se exponen los **desafíos a enfrentar y oportunidades** que tienen los gobiernos locales para sanar la brecha existente en políticas de acogida de la primera infancia, las juventudes y el hábitat social.

3. Estrategias urbanas para la inclusión

3.1. Primera Infancia

Desafíos para enfrentar

El conjunto de municipios que conforman los 31 aglomerados urbanos argentinos más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están habitados en un 8,02% de su población total por niños y niñas de entre 0 y 4 años (EPH, 2014). El papel de los municipios frente al cuidado de este sector de la población es fundamental porque el 78% de los municipios argentinos manifiesta tener a su cargo centros de desarrollo infantil, hogares o comedores infantiles y el 67% afirma tener a su cargo instituciones educativas como los jardines maternos (Maceira, Olaviaga y Fernández Arroyo, 2010)

Esta franja etaria, también conocida como primera infancia, es la que requiere mayor atención y cuidado ya que en la Argentina, **uno de cada cuatro niños nacen en situación de pobreza** (CEDLAS, 2014).

En comparación con otros grupos de edad, en la Argentina y la región existe una **sobrerrepresentación de los niños, niñas y jóvenes en la pobreza** (Rossel, 2013). Este fenómeno, también conocido como infantilización de la pobreza, tiene un impacto directo en la reproducción de la desigualdad y vulneración de derechos, obstaculizando también el potencial crecimiento del país. El cuidado de los primeros años de vida es sumamente importante en la formación de los niños y niñas que constituirán la población activa del mañana.

Los primeros años de vida de un niño o niña son fundamentales para su desarrollo: los eventos que suceden durante esta etapa (comprendida entre el embarazo y los 4 años) inciden en muchos aspectos de la vida adulta. Evidencia reciente muestra que muchos problemas posteriores de la niñez, juventud y adultez –desde el fracaso escolar hasta enfermedades y comportamientos violentos– tienen su raíz en los primeros años de vida. **Lo que sucede en la primera infancia, dura para siempre** (Repetto, Veleza, Mezzadra, Langou, Aulicino, Acuña, inédito).

Todos los niños tienen derecho al desarrollo pleno de sus potencialidades, lo que fue establecido en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y su consiguiente Convención (1989), ratificadas por la Argentina con jerarquía constitucional. **El rol del Estado en el desarrollo de políticas de primera infancia es fundamental**. Históricamente, las familias se hicieron cargo de una parte importante de las tareas

(en tiempo y dinero) necesarias para el desarrollo de la primera infancia. **En una sociedad desigual como la argentina, dejar librado el desarrollo de la primera infancia a las capacidades y recursos de las familias genera que los niños y niñas de las familias más vulnerables no accedan de manera plena a sus derechos y reproduce la desigualdad** (Aulicino, 2014). Desde sus diferentes niveles de gobierno, el Estado tiene el potencial de revertir estos procesos a través de sus intervenciones; en este sentido, las acciones de los gobiernos locales pueden cobrar un protagonismo fundamental.

Herramientas y oportunidades de los gobiernos locales

Un abordaje integral de la problemática que atañe a la primera infancia consiste en intervenir en tres dimensiones: **salud y nutrición, desarrollo infantil temprano** (al menos educación inicial y cuidado), **licencias y transferencias** (tiempo y dinero para cuidar). Además, de forma transversal, la acogida integral de niños y niñas supone un **hábitat propicio** en el cual desarrollarse.

Muchas de las iniciativas necesarias para dar curso a estos tres aspectos son responsabilidad del nivel nacional y provincial de gobierno, sin embargo, los gobiernos locales tienen un gran desafío en materia de atención primaria de la salud a embarazadas, niños y niñas, y en la provisión de espacios de cuidado a niños y niñas de entre 45 días y 3 años de edad.

En cuanto a las herramientas que se ponen a disposición de los municipios desde el **nivel nacional** para abordar la primera infancia, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud tienen iniciativas como el Programa de Promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes; el Programa Creciendo Juntos, que conforma mesas interministeriales e intersectoriales de primera infancia a nivel provincial y municipal, y el Plan Nacional de Abordaje Integral (“Plan Ahí”), que se concentra en niñez y familia dentro de las comunidades aisladas geográfica o socialmente.

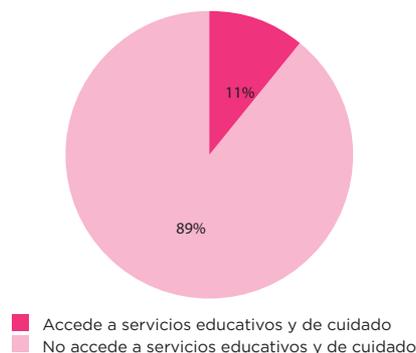
Pero a nivel municipal también se identifican iniciativas y oportunidades complementarias a las acciones nacionales. Sobre la dimensión **salud y nutrición**, en algunas provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, los municipios ocupan gran parte de su gasto social en servicios de salud, mediante Centros de Atención Primaria (CAP) y hospitales municipales, en menor medida. Los CAP pueden constituir espacios de utilidad para que las embarazadas, niños y niñas accedan a su derecho a la salud integral. Pueden ser espacios clave para enfrentar la desnutrición y malnutrición que sufren aproximadamente el 18% (Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005 y Encuesta Nacional de Lactancia Materna, 2011) de los niños y niñas del país, brindando educación alimentaria y entrega de suplementos alimentarios. En particular, pueden influir mediante el cuidado especial de embarazadas y puérperas en los controles de salud, brindar información sobre la crianza y buen trato, así como educación sexual para la procreación responsable

en articulación con programas provinciales y nacionales. También pueden ser útiles como puerta de entrada de las familias al sistema de protección social y ser herramienta en la búsqueda activa en territorio de la población vulnerable que está excluida del sistema de acogida.

En cuanto a la provisión de **servicios de educación inicial y cuidado**, la participación de los municipios es relevante en términos de complementar los esfuerzos provinciales desde un conocimiento más cercano de la comunidad. La Ley de Educación establece la obligatoriedad de la educación desde los 4 años de Edad y la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de tres años de edad (Ley, 27.045). La atención de los niños y niñas de entre 45 días y 2 años de edad no es estrictamente competencia nacional ni provincial, quedando en su mayoría a cargo de las familias, organizaciones sociales y gobiernos locales.

Sobre la Ley 26.233 de promoción y regulación de Centros de Desarrollo Infantil, las provincias adhieren expresamente a la Ley 26.233 o cuentan con una normativa específica, pero la mayoría de ellas, aunque desarrollan políticas programáticas en la materia, no están reguladas por una norma provincial. Al mismo tiempo, en el nivel local existe un vacío normativo que permite la aparición y funcionamiento de espacios de primera infancia privados no regulados por el sistema educativo provincial, sin control ni presencia alguna del Estado (Rozengardt, 2014). La falta de regulación sobre la asignación de responsabilidades y presupuesto para atender a este grupo etario provoca una carencia en el cuidado: a 2013, como se observa en el **Gráfico 4** solo el 11% de niños y niñas de entre 45 días y 2 años accedía a servicios educativos y de cuidado, tanto los que brindaba el sistema educativo formal público y privado como los que dependían de áreas de desarrollo social y los que eran gestionados por ONG, organizaciones comunitarias o fundaciones, siendo el 5,3% el que accede a servicios educativos del sistema formal.

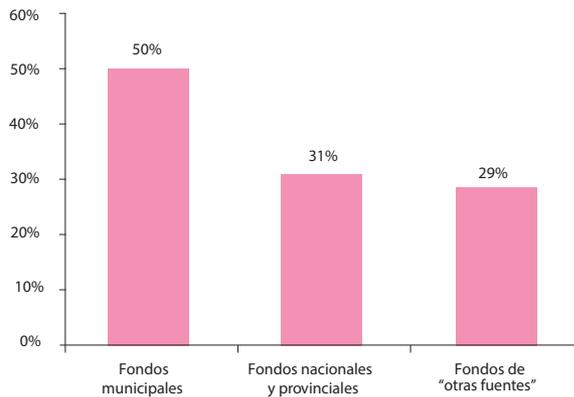
Gráfico 4. Acceso de niños y niñas de 45 días a 2 años a servicios educativos y de cuidado



Fuente: <http://cippec.org/primerainfancia>

Los espacios de primera infancia distribuidos a lo largo del país son, en su mayoría, municipales, estando financiados, un 50% por fondos municipales, un 31% de fondos provinciales y nacionales, y el resto de “otras fuentes” (ver **Gráfico 5**) (Rozengardt, 2014). Frente a esta problemática, los gobiernos locales ocupan un rol educativo trascendente, por la proximidad física a los niños, sus familias, hogares y a las organizaciones sociales que trabajan en territorio. Pueden ser articuladores de políticas provinciales, reguladores y certificadores de la calidad de los espacios ofrecidos por la comunidad a los niños y niñas, así como gestores de servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

Gráfico 5. Fuentes de financiamiento de los espacios de primera infancia en Argentina



Fuente: Rozengardt, 2014

El rol de los municipios como creadores de jardines maternales y centros de desarrollo infantil concentrados en niños y niñas de entre 45 días y 3 años puede significar un gran paso en la acogida del desarrollo integral de los niños así como contribuir al crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo e ingresos de los hogares mediante la **liberación del tiempo de las madres** para tal fin.

También, el municipio puede aportar a la **generación de empleo** por sobre todo femenino si se propone conectar a las familias que demandan espacios de cuidado con madres vecinas que pueden suplir esa demanda. Por otro lado, la creación de espacios de primera infancia municipales también puede ser una fuente de creación de empleo. Es importante que estas iniciativas vayan de la mano de un acompañamiento y capacitación adecuada a quienes brinden los servicios de primera infancia.

Conclusión y retos a futuro

En suma, la actual infantilización de la pobreza latente en Argentina y la región genera la necesidad de que además de la nación y las provincias, los municipios aprovechen la cercanía a los ciudadanos y tomen decisiones al respecto.

Es un desafío para el país la atención integral de la primera infancia, desde las mujeres embarazadas y las madres hasta los niños y niñas, y los gobiernos locales han demostrado ser capaces de ofrecer espacios propicios para abordar la problemática.

En este escenario, **involucrarse en la atención de la salud y nutrición, en la provisión y regulación de espacios de cuidado y en la introducción de embarazadas, niños y niñas al sistema de protección social**, equivale a contener a la población desde el comienzo de su paso por las ciudades.

Impulsar una agenda local de cuidado a niños y niñas, se trata de una **acción igualadora, frente al hecho de que la mayoría de quienes acceden a servicios de educación y cuidado para los niños de estas edades pertenecen a los quintiles más ricos de la sociedad** (quienes pueden acceder al sector privado), y se ven perjudicadas las familias más pobres, que ven afectadas sus condiciones de empleabilidad por la necesidad de cuidar a sus hijos, creándose así un círculo vicioso que los municipios pueden contribuir a romper (Veleda y Sanchez, 2014).

3.2. Juventudes

Desafíos para enfrentar

El 25,21% de la población que habita en los aglomerados urbanos argentinos son jóvenes de entre 15 y 29 años (EPH, 2014). Muchas veces, los jóvenes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, lo cual afecta su tránsito a la vida adulta.

Hay cinco hitos que atraviesan los jóvenes en su paso a la adultez y a los que el estado debe atender: 1) la terminalidad educativa, 2) el ingreso al mercado laboral, 3) la salida del hogar familiar de origen, 4) la formación de una pareja y de un hogar propio y 5) el nacimiento del primer hijo/a (Filgueira y Mieres, 2011) (Repetto y Díaz Langou, 2014).

Como señalan Filgueira, Jiménez y Cicciaro (2014), si los jóvenes de hoy no terminan el secundario, obtienen trabajos precarios o no los consiguen, forman hogares antes de alcanzar niveles básicos de ingresos autónomos y tienen hijos en etapas adolescentes o muy jóvenes, su presente y su futuro, y por ende el futuro del país, se verán afectados negativamente, tanto en materia social como económica (Repetto y Díaz Langou, 2014).

Los gobiernos locales, como cunas de los jóvenes que liderarán motorizarán el país en su adultez, pueden ocupar un rol determinante al complementar la oferta educativa mediante la formación y contención de los jóvenes en su proyección profesional y social, el asesoramiento sobre su inserción al mercado laboral, como también en la obtención de un espacio propicio en el cual desarrollar sus actividades y formar una familia (ver sección hábitat).

Herramientas y oportunidades de los gobiernos locales

Los municipios tienen el desafío de implementar en el territorio las políticas de juventud de los diferentes ministerios nacionales y provinciales que son de ejecución local, como también complementarlas de forma coherente con iniciativas propias que respondan a las distintas realidades de cada región.

Las herramientas para abordar políticas de juventud desde el nivel nacional se implementan en su mayoría desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y desde el ANSES. Entre las iniciativas se destacan el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR, que de forma coordinada con las provincias y municipios busca incluir a los jóvenes en el ámbito laboral.

Para responder de forma integral a las necesidades de los jóvenes desde el ámbito local, resulta fundamental articular el accionar de las secretarías municipales que tienen políticas dirigidas a los jóvenes bajo su cargo y fomentar la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil locales que trabajan con jóvenes o

compuestas por ellos. Es importante tener un conocimiento completo de las iniciativas nacionales y provinciales que son o pueden ser gestionadas en el municipio para poder ofrecerlas en su totalidad a la comunidad y para que el diseño de políticas locales sea coherente y sincronizado. Una opción para esto puede ser la conformación de un gabinete local sobre juventudes, conformado por OSC y las secretarías municipales que trabajan con jóvenes.

También, los gobiernos locales pueden tener un rol fundamental y complementario de los esfuerzos que el gobierno nacional lleva adelante desde el 2011, a través de la Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario. Por sus implicancias en términos de cargos docentes, infraestructura escolar y servicios alimentarios, extender la jornada escolar requiere cuantiosas inversiones que justifican la necesidad de explorar, en los contextos donde estos esfuerzos presupuestarios representan un obstáculo demasiado grande, alternativas de articulación con espacios institucionales externos a las escuelas, que permitan a los alumnos acceder a este tipo de experiencias educativas y recreativas (Veleda y Sanchez, 2014)

Ejerciendo un rol articulador entre escuelas y clubes, centros culturales, bibliotecas populares y centros de apoyo escolar comunitarios, los municipios pueden complementar la oferta escolar y cubrir parte de la demanda insatisfecha por experiencias que promuevan la formación de los niños y jóvenes a través de propuestas de buena calidad abriendo nuevas posibilidades de redistribución y reconocimiento para los sectores más vulnerables.

Mediante la oferta de actividades extracurriculares, los gobiernos locales pueden atender los intereses de los diferentes sectores etarios de su comunidad, desde el primario hasta su transición a la vida adulta, con la ventaja de conocer los focos de necesidad de cerca y de contar con las organizaciones de base como un gran aliado.

Los municipios también pueden jugar un rol protagónico en el acompañamiento personalizado de los jóvenes, para ayudarlos en sus proyectos de vida y, particularmente, en la intermediación laboral. Los jóvenes son especialmente vulnerados por el mercado laboral, les cuesta conseguir y mantener un empleo (tienen una tasa de desocupación que más que duplica a la de la población general). Cuando lo consiguen, se trata de un empleo de menor calidad (trabajan más horas de las legalmente permitidas y por una remuneración inferior al SMVM) (Repetto y Díaz Langou, 2014).

En este campo, los municipios tienen la posibilidad de **potenciar la red de servicios de empleo** en donde no solo se benefician los jóvenes en busca de trabajo sino también las empresas radicadas en la zona que precisen personal adecuado y capacitado para ocupar diferentes tipos de puestos. El municipio como articulador entre la oferta y la demanda laboral de su localidad puede generar un registro de las necesidades de las empresas o comercios locales y brindar capacitaciones laborales acordes a los jóvenes desempleados, generando un círculo virtuoso que les

permita a los jóvenes no mudarse de su ciudad e incentivar el desarrollo local. Para brindar capacitaciones de calidad e intermediación laboral, se puede articular con la red de servicios de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a través de las Oficinas de Empleo Municipales.

Conclusión y retos a futuro

La juventud es la puerta de entrada a la vida adulta y quienes la transitan serán la población activa que motorice el país en el futuro. Dado que uno de cada cuatro ciudadanos de los aglomerados urbanos de la Argentina tiene entre 15 y 29 años, la necesidad de atender la calidad de vida de los jóvenes es un tema acuciante para los líderes locales.

Por eso, es un desafío para los gobiernos locales acercar las iniciativas nacionales y provinciales dedicadas a los jóvenes a su territorio, así como coordinarlas con las decisiones locales que toman las diferentes secretarías y las organizaciones de la sociedad civil.

En este escenario, **involucrarse desde los gobiernos locales para complementar la oferta educativa, a través de la formación y contención de los jóvenes en su proyección profesional y social y el asesoramiento sobre su inserción al mercado laboral, y potenciar la red de servicios de empleo** pueden significar estrategias apropiadas para acompañar a quienes liderarán las familias argentinas en un futuro.

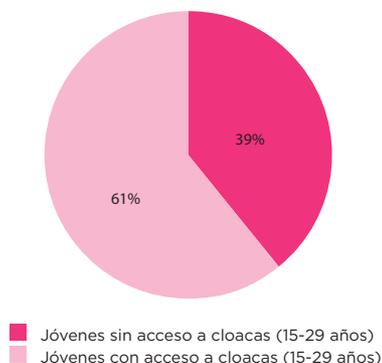
3.3. Hábitat

Desafíos para enfrentar

Los niñas, niños y jóvenes precisan de un ambiente propicio para desarrollarse. Un hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, y a los servicios y los espacios de trabajo y producción, en un contexto de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de preservación del ambiente (ver capítulo **Hacia ciudades sustentables**), según las particularidades del medio urbano y del rural (Habitar Argentina, 2011).

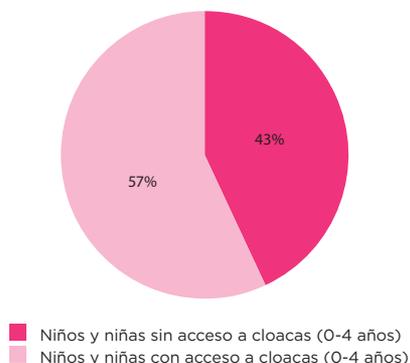
Los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en el 4° trimestre de 2014 evidencian que el 39% de los jóvenes de 15 a 29 años que vive en los 31 aglomerados urbanos del país no tiene acceso a cloacas, mientras que el porcentaje de niños (0-4 años) que vive en esas condiciones asciende a 43% y el 40% de los niños habitan en hogares donde el material predominante en el techo de chapa o de materiales de menor calidad. El hacinamiento alcanza al 13% de los niños de 0 a 4 años, mientras que el porcentaje de jóvenes que viven en las mismas condiciones es de 6,64% (ver **Gráficos 4 y 5**).

Gráfico 6. Acceso a cloacas de jóvenes de aglomerados urbanos (en porcentaje)



Fuente: CIPPEC en base a la EPH en el 4° trimestre de 2014

Gráfico 7. Acceso a cloacas de niños y niñas de aglomerados urbanos (en porcentaje)



Fuente: CIPPEC en base a la EPH 4° trimestre de 2014

Según un estudio de CIPPEC (Maceira, Olaviaga, Fernández Arroyo y Boix, 2010), las autoridades de los gobiernos locales observan que una de las principales necesidades de la población infantil y joven de sus comunidades es el acceso a una vivienda digna. Pero el problema de la precariedad habitacional no es un asunto aislado sino que implica también la falta de acceso a los servicios básicos y a la infraestructura urbana que habilita a gozar plenamente del derecho a la ciudad (Harvey, 1998).

En numerosas ocasiones, quienes viven en condiciones no adecuadas y sin acceso a los servicios básicos están agrupados en asentamientos informales. Los asentamientos, ubicados en tierras con bajo valor comercial y localizados en las periferias, surgen como un parche para suplir la demanda insatisfecha de suelo urbano y vivienda. Esta, a su vez, se genera a raíz de la falta de un planeamiento urbano efectivo que prevea un nivel de oferta habitacional económicamente accesible que crezca al ritmo del crecimiento poblacional (TECHO, 2013).

Herramientas y oportunidades de los gobiernos locales

En la Argentina, tradicionalmente las políticas habitacionales se enfocaron en la provisión de unidades de viviendas de baja calidad urbana y ambiental, ubicadas en zonas aisladas. Durante los últimos años se incrementó la inversión pública en programas nacionales de vivienda y provisión de servicios gestionados desde los gobiernos locales, siendo el plan Pro.Cre.Ar un ejemplo de aplicación de alternativas habitacionales para distintos sectores sociales. Entre otras iniciativas ejecutadas por municipios con financiamiento nacional, también se pueden destacar el Programa de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir, el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, el Programa de Apoyo para el desarrollo e infraestructura urbana en municipios o el Programa Mejoramiento de Barrios. También el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tiene programas de implementación local como el “Programa de formulación, programación, ejecución y control de obras públicas” y el “Apoyo para el desarrollo de infraestructura urbana en municipios”. Otra herramienta para financiar mejoras en servicios habitacionales por parte de los municipios son los fondos federales como el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Fondo Federal Solidario y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) (ver **Hacia ciudades prósperas y vitales**).

Sin embargo, los desafíos en esta materia parecen requerir mayores esfuerzos para alcanzar una cobertura ampliada: los municipios demuestran ser agentes inspiradores en la creación de soluciones innovadoras de gestión del suelo que tienen un impacto directo en el camino hacia un hábitat más sustentable e inclusivo en las diferentes regiones del país.

Los gobiernos locales diseñan una amplia gama de políticas e instrumentos relacionados con el uso de la tierra y las actividades fiscales (Smolka y Amborski, 2000). Dentro de estos instrumentos se encuentran la captura de plusvalías, la oferta de suelo y la zonificación.

Las **políticas de captura de plusvalías**, entendidas como la recuperación por distintas vías de una porción de la valorización de la tierra por las acciones públicas, consisten en tres categorías de instrumentos: fiscales (impuestos y tasas), regulatorios y contribuciones en especie. Las contribuciones en especie pueden consistir en la obligación del propietario de ceder parte del terreno para uso público, el mejoramiento de calles lindantes o la instalación de los servicios necesarios al interior de la subdivisión.

La implementación efectiva de los instrumentos de captura de plusvalías requieren, como mínimo: 1) una adecuada actualización de los catastros, 2) la capacidad técnica para evaluar adecuadamente el incremento de valor que será parcial o totalmente capturado 3) capacidad política y administrativa para aplicar el instrumento de forma adecuada (Smolka y Amborski, 2000).

Otra iniciativa al alcance de los gobiernos locales es la posibilidad de **ordenar el territorio mediante un plan de usos del suelo**. La zonificación permite integrar en el territorio las distintas demandas sectoriales que frecuentemente compiten por los mismos espacios, determinando el uso de cada sector de la localidad. Es importante tener en cuenta el uso de los espacios verdes y de los elementos urbanos no comerciables.

Además, el municipio puede generar oferta de suelo para atenerse al plan de usos del suelo mediante dos instrumentos: el reajuste de parcelas y la generación de un banco de tierras municipal. El reajuste de parcelas consiste en rediseñar y optimizar la estructura parcelaria, para mejorar la provisión de infraestructura técnica, el equipamiento urbano y el espacio público o áreas verdes adecuadas para cumplir las funciones esenciales de acceso y abastecimiento. El Banco de Tierras Municipal incorpora al patrimonio municipal, sobre todo, suelo para posibilitar la disponibilidad de terrenos públicos para la implementación de estrategias municipales de desarrollo urbano, económico y social. Estas dos herramientas generan más oferta y mejoran las condiciones de acceso al suelo.

También se puede promover la **articulación público-privada**, para generar fondos específicos de desarrollo urbano que financien inversiones en bienes públicos, pudiendo ser una opción para la construcción de viviendas de bajo valor. Otro tipo de fondo que puede iniciar el municipio es el solidario, una cuenta de capital especial y temporaria que se inicia para el financiamiento de inversiones en un bien público determinado. Permite nivelar las condiciones de vida en la localidad a través de un mecanismo solidario entre las personas que disfrutan de un determinado servicio y las personas que no disponen de él (MinIyT; SAM, 2014).

Por otro lado, los gobiernos locales demostraron la posibilidad de implementar políticas inclusivas mediante la **reutilización de los espacios vacíos**. La existencia de “vacíos” en la ciudad, con infraestructura subutilizada a la espera de mayores ganancias, impulsa el crecimiento urbano hacia la periferia, con el consecuente costo de dotar a amplios sectores de infraestructura básica, mientras que las áreas

centrales provistas de servicio quedan en estado de abandono. Los vacíos urbanos constituyen una red de posibilidades en las ciudades que pueden producir un profundo impulso transformador.

En los espacios inutilizados de propiedad municipal se pueden implementar políticas de expansión de espacios verdes, crear bibliotecas móviles, quioscos saludables, así como construir viviendas para la población de bajos ingresos. A los inmuebles en desuso de propiedad privada se les puede aplicar un gravamen para que resulte menos costoso ponerlos en alquiler o venderlos, poniendo así más propiedades a disposición en el mercado.

Es fundamental que todas las iniciativas para el mejoramiento del hábitat que pueda encarar el municipio estén enmarcadas en una **planificación urbana** que contemple un diseño de ciudad desde una perspectiva de inclusión social. En este sentido, es importante que el gobierno local conozca el punto de partida y, para ello, es preciso realizar un diagnóstico sobre la condición en la que viven sus habitantes, teniendo en cuenta la **ubicación y cantidad de asentamientos** informales, considerando también el tipo de población que los habita y cuáles son sus principales necesidades. Esto le permite al municipio actuar sobre la situación existente, acompañando y articulando también con iniciativas de **desarrollo comunitario** que se adecuen a cada espacio de la ciudad. La estrategia para abordar la problemática habitacional debe consistir en contener la situación existente mediante acciones locales guiadas por un plan de ciudad futura.

Conclusión y retos a futuro

En suma, las iniciativas que abordan las problemáticas de niños, niñas y jóvenes de las ciudades no serán nunca suficientes si el ambiente en el que viven es precario y no alcanza los estándares necesarios para desarrollarse con plenitud.

Resulta imperioso que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de subsanar el déficit habitacional, entendido no solo como la provisión de unidades habitacionales sino también como la correcta distribución de servicios públicos.

En este sentido, **el ordenamiento territorial, la recuperación de plusvalía, el aprovechamiento de vacíos urbanos y la identificación de asentamientos informales e implementación de políticas de desarrollo comunitario acordes a las condiciones de cada comunidad**, son herramientas que los municipios no pueden dejar de tomar para llegar a ser ciudades inclusivas.

Es necesario reformular las políticas habitacionales y reemplazar la concepción de vivienda por la de **hábitat social**, la cual contempla tanto la solución habitacional como el acceso a la educación, la salud y la promoción del empleo, entre otros. También es necesario promover un cambio de paradigma en el que el producto habitacional deje de ser el centro y el ciudadano pase a ser el protagonista.

4. Conclusión general

Para construir una ciudad inclusiva, es imprescindible garantizar un hábitat de calidad, para que el espacio en el que crecen los ciudadanos promueva sus capacidades desde el nacimiento.

El diseño de políticas públicas que aborden las necesidades de niñas, niños y jóvenes de forma local resulta condición necesaria para proyectar un país integrado e inclusivo.

Este documento se propuso **disparar el debate** en torno a los problemas sociales que sufren las comunidades que habitan los gobiernos locales argentinos y las oportunidades que tienen sus líderes para dar respuesta.

Además, buscó constituirse en una plataforma para la **puesta en agenda de los principales dilemas** que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

Bibliografía

- Aulicino, C. (2014). *Política pública para la primera infancia: desafíos para la integralidad. Guía Líderes Municipales IX edición: Innovación para el desarrollo local*, 22-25.
- BID. (2008). *Calidad de vida. Más allá de los hechos*. Fondo de Cultura Económica.
- CIPPEC & UNICEF. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Clichevsky, N. (2007). *La tierra vacante en America Latina*. En Smolka, M. y Mullahy, L. *Temas críticos en políticas de suelo en America Latina*.
- Clichevsky, N. (2010). ¿La utilización del Suelo vacante tiene posibilidades de disminuir las desigualdades socio-territoriales? Respuestas y redefinición de políticas de suelo. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Cristini, M., Moya, R., Bermudez, G. y Moskovits, C. (2010). *Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Los problemas metropolitanos de la urbanización*. FIEL.
- EPH. (2014). Cuarto trimestre. INDEC.
- Habitar Argentina. (2011). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*.
- Ley. (27.045). Modificatoria de la ley de educación nacional (Ley 26.206).
- Maceira, D.; Olaviaga, S.; Fernández Arroyo, N. y Boix, M. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- MinIyT; SAM. (2014). *Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos*.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2014). *Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en Argentina. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N137*. Buenos Aires.
- República Argentina. (2007). Ley de Centros de Desarrollo Infantil N° 26.233.
- República Argentina. (2005). Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061.
- Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en America Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social*. Buenos Aires: FLACSO.
- Schechinger Morales, C. (s.f.). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. En *La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Smolka, M. y Amborski, D. (2000). *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*.

TECHO. (2013). *Relevamiento de Asentamientos Informales*.

Veleda, C. y Sánchez, B. (2014). *Espacios de injerencia de los municipios en educación. Guía Líderes Municipales IX Edición: Innovación para el desarrollo local*, 18.

Acerca de los autores

Mercedes Bidart (@mercedesbidart). Asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Alumna visitante de la Universidad de Bologna (Italia). Posgrado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés). Integrante de equipos de trabajo en OSC dedicada a problemáticas de asentamientos informales de Latinoamérica.

Lorena Schejtman (@lolasch). Coordinadora del Programa de Desarrollo Local. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Posgraduada en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (Escuela de Posgrado de Gerencia Política de la Universidad George Washington) y en el curso de Política Ambiental Internacional (Universidad del Salvador). Fue becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y trabajó en el desarrollo de políticas ambientales en el Congreso de la Nación, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el gobierno nacional.

Diego Deleersnyder (@deleers). Analista del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeñó como consultor. Participó en proyectos de investigación en el marco del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Augusto Salvatto. Colaborador del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Estudiante avanzado de Ciencia Política (Universidad Católica Argentina)

Los autores agradecen el apoyo de **Fabián Repetto**, **Gala Díaz Langou** y **Carolina Aulicino**, respectivamente director y coordinadoras del Programa de Protección Social de CIPPEC; de **Virgilio Gregorini** y **Francisco Susmel**, respectivamente director ejecutivo y director de regiones de TECHO Argentina y de **Liora GomeI**, coordinadora del Área de Comunicación de CIPPEC.

Este documento se realizó en el marco de la Cumbre de Líderes Municipales del 29 de junio de 2015, convocada por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC para debatir el rol de los gobiernos locales en la Argentina de los próximos años.

Para citar este documento: Bidart, M.; Schejtman, L; Deleersnyder, D. y Salvatto, A. (junio de 2015). *Hacia ciudades inclusivas*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. **CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

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

Esta serie se propone impulsar el debate en torno a los instrumentos y herramientas de los que disponen los municipios argentinos para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas de las cuales son destinatarios por ser el nivel de gobierno más próximo a las comunidades. Además, busca constituir una agenda de los principales dilemas que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

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

Con el apoyo de:

