

El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos

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, esto se ha convertido en un reto creciente para los gobiernos locales, que han incrementado su participación en la inversión y en la gestión de los programas sociales.

La presente publicación, desarrollada por CIPPEC y UNICEF, presenta los principales resultados de una encuesta a 37 municipios del país, que indaga sobre el papel que cumplen los gobiernos locales en la gestión de las áreas sociales, con especial énfasis en la política de infancia y adolescencia.

El objetivo de esta iniciativa fue identificar y analizar la capacidad municipal para financiar políticas sociales, el rol que desempeñan los gobiernos locales en la definición de las reglas y el establecimiento de los contenidos, y sus capacidades de gestión en esta área. A este efecto, se identifican los factores limitantes y las oportunidades contextuales, y las fortalezas y debilidades de los gobiernos locales para el abordaje de las problemáticas en materia de infancia y adolescencia.

El fin último de esta publicación 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.



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



El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia

Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos



El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia

Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos



El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos
Daniel Maceira et ál.

1a edición. Buenos Aires : Fundación CIPPEC y UNICEF Argentina, 2010.
73 p. ; 23x22 cm.

ISBN 978-987-1479-29-0

1. Políticas Pública. 2. Presupuestos Sociales.
I. Maceira, Daniel CDD 361.25

Responsables del proyecto

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

Autores

Daniel Maceira, Sofía Olaviaga, Nicolás Fernández Arroyo y María Victoria Boix

Colaboradores

Carolina Tchintian, Romina Solano, Patricio Gigli, Melina Nacke, Florencia Gutiérrez Bruno y Lucía Bevilacqua

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
Diciembre 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 de los gobiernos locales en la Argentina	11
1.1 La autonomía municipal y sus implicancias	13
1.2 Cómo se financian los gobiernos locales	15
Capítulo 2	
La descentralización hacia los municipios	17
2.1 La descentralización del gasto social	20
2.2 La descentralización de las políticas de infancia y adolescencia	24
Capítulo 3	
Resultados de la encuesta	25
3.1 Aspectos metodológicos	25
3.2 Características institucionales y estructura presupuestaria de los municipios	30
3.3 Participación de los municipios en la inversión y en la oferta de las áreas sociales	38
3.4 Coordinación entre niveles de gobierno para la gestión de las áreas sociales	47
3.5 Incidencia de las políticas de infancia y adolescencia en la gestión municipal	52
Capítulo 4	
Reflexiones finales	61
Bibliografía	63
Anexo I: Listado de municipios encuestados	64
Anexo II: Cuestionario utilizado en la encuesta	65
Acerca de los autores	71

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Tipología de gobiernos locales	12
Cuadro 2. Autarquía vs. autonomía	14
Gráfico 1. Cantidad de gobiernos locales por número de habitantes. 2006 (en porcentajes)	13
Gráfico 2. Gasto público consolidado por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). 1980-2008 (en porcentaje del PBI)	19
Gráfico 3. Cantidad de empleados públicos (2007) y gasto público consolidado según nivel de gobierno (2008) (en porcentajes)	20
Gráfico 4. Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). 1980-2008 (en porcentajes)	21
Gráfico 5. Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)	22
Gráfico 6. Principales rubros del gasto público social municipal. 1980-2008 (en porcentajes)	23
Gráfico 7. Composición de la muestra. Distribución de municipios por región (en porcentajes)	26
Gráfico 8. Composición de la muestra. Distribución de municipios por escala poblacional (en porcentajes)	27
Gráfico 9. Composición de la muestra. Distribución de casos por partido político gobernante (en porcentajes)	28
Gráfico 10. Composición de la muestra. Distribución de casos por antigüedad del intendente en el cargo (en porcentajes)	29
Gráfico 11. Características institucionales y presupuestarias de los municipios (en porcentajes)	31
Gráfico 12. Proporción del presupuesto municipal que corresponde a ingresos propios	32
Gráfico 13. Tipo de presupuesto (por programas, tradicional u otro) y proporción del presupuesto municipal que corresponde a ingresos propios	33
Gráfico 14. Herramientas institucionales de planificación estratégica utilizadas por los municipios (en porcentajes)	34
Gráfico 15. Origen del financiamiento de programas sociales que se implementan en municipios (nacional, provincial o municipal), por región (en porcentajes)	35
Gráfico 16. Origen del financiamiento de programas sociales que se implementan en municipios (nacional, provincial o municipal), por características institucionales (en porcentajes)	36
Gráfico 17. Participación sectorial de los programas sociales que se implementan en municipios (educación, protección social y salud), por características institucionales (en porcentajes)	37
Gráfico 18. Participación del gasto social sobre el gasto municipal, según área social y por región (en porcentajes)	39
Gráfico 19. Participación de las áreas sociales sobre el gasto social municipal, por región (en porcentajes)	40
Gráfico 20. Participación de las áreas sociales sobre el gasto social municipal, por escala poblacional (en porcentajes)	41

Gráfico 21. Participación relativa de las áreas sociales sobre el total del gasto social municipal, por partido político gobernante (en porcentajes)	42
Gráfico 22. Instituciones sanitarias de jurisdicción municipal (hospitales y centros de atención primaria de la salud -CAPS-), por región (en promedio)	43
Gráfico 23. Instituciones educativas de jurisdicción municipal (jardines maternos, escuelas primarias y secundarias, instituciones de educación superior), por región (en promedio)	45
Gráfico 24. Instituciones de protección social de jurisdicción municipal (centros de desarrollo infantil, comedores y hogares), por región (en promedio)	46
Gráfico 25. Nivel de coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), por área social y por región (en promedio)	48
Gráfico 26. Nivel de coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), por área social (en promedio)	49
Gráfico 27. Correlación entre la coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y la proporción de ingresos propios, por municipios	50
Gráfico 28. Correlación entre el nivel de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y la proporción de ingresos propios, por municipios	51
Gráfico 29. Problemáticas priorizadas en materia de infancia y adolescencia por los municipios (en porcentajes)	53
Gráfico 30. Principales problemáticas relacionadas a la infancia y adolescencia, por región (en porcentajes)	54
Gráfico 31. Cantidad de programas provinciales y municipales de infancia y adolescencia, por municipio y por región (en promedio)	55
Gráfico 32. Inversión pública municipal destinada a infancia y adolescencia, por grado de autonomía municipal (en porcentajes)	56
Gráfico 33. Presencia de programas nacionales en municipios, por dependencia ministerial (en porcentajes)	58
Gráfico 34. Situación municipal al momento de emprender programas para la infancia y adolescencia (en porcentajes)	59

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 de la institucionalidad en la que se enmarca, 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; dos publicaciones que exponen el análisis de los casos de los municipios de Luján y Morón, y esta publicación, que contiene los resultados de una encuesta realizada a una muestra de municipios del país.

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

Introducción

El abordaje de las políticas sociales en términos de identificación de necesidades, la gestión y el financiamiento supone un desafío de política pública que involucra a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Sin embargo, en las últimas décadas ello se ha convertido en un reto creciente para los gobiernos subnacionales que, a través de diversos procesos de descentralización, han incrementado su participación tanto en la inversión como en la gestión de los programas sociales (especialmente en las áreas de educación, salud y protección social). Así, las provincias y los municipios tienen bajo su responsabilidad aproximadamente poco menos de la mitad del gasto público total (46,7%), y esta proporción es mayor en materia del gasto social (en 2008 los niveles subnacionales de gobierno estuvieron a cargo del 50,4% del gasto social)¹.

Desde una perspectiva de gobierno y definición de políticas públicas, la descentralización representa la necesidad y la oportunidad de distribuir poder político desde los gobiernos centrales a los subnacionales (provincias y municipios), de forma tal de brindar mayor participación a estos últimos en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y en la toma de decisiones. Este proceso, una de cuyas bondades es acercar la formulación de política pública hacia la comunidad, debiera facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, en tanto se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y responsabilidades asumidas.

En este contexto se inserta el análisis de las políticas destinadas a infancia y adolescencia, que a su vez han registrado transformaciones significativas propias del sector. En los últimos años cobró relevancia un nuevo enfoque de garantía en los derechos de niños, niñas y adolescentes, que replantea tanto la concepción acerca de las problemáticas que afectan a esta población como las intervenciones y abordajes que deben diseñarse para darles respuesta

1. Datos publicados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales en http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

y solución. Ello se tradujo en modificaciones en el plano internacional de las políticas destinadas a infancia, las que tuvieron su adaptación –con diversos matices– en el ámbito nacional, provincial y municipal.

La conformación de este paradigma, que en el país encuentra su máxima expresión en la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061) y en las subsiguientes normativas provinciales, supone la conformación de un nuevo andamiaje institucional a partir del cual el gobierno local adquiere un protagonismo estratégico.

En este marco, CIPPEC y UNICEF realizaron una encuesta en 37 municipios del país que indaga sobre el papel que cumplen los gobiernos locales en la gestión de las áreas sociales, con especial énfasis en la política de infancia y adolescencia. El objetivo de esta iniciativa fue identificar y caracterizar la capacidad municipal para financiar políticas sociales, el rol que desempeñan los gobiernos locales en la definición de las reglas y el establecimiento de los contenidos, y sus capacidades de gestión en esta materia. La presente publicación expone el análisis de los principales resultados de este relevamiento.

El estudio reconoce dos ejes centrales. El primero se relaciona con la naturaleza política, institucional y financiera del proceso de descentralización en la Argentina. El segundo eje se ocupa de contextualizar las políticas de infancia y adolescencia en una estrategia de políticas sociales en el país.

En este sentido, en los dos primeros capítulos se exponen las características institucionales de los gobiernos municipales en la Argentina y la evolución del gasto público social en el contexto de la descentralización. Se intentará, de este modo, familiarizar al lector con la estructura institucional de los gobiernos locales, para comprender sus características y limitaciones. Desde allí se pone en perspectiva nacional el gasto social municipal, su evolución en los últimos años y la distribución actual de responsabilidades, a fin de comprender qué competencias tiene cada nivel de gobierno en lo que respecta a las áreas sociales.

Posteriormente, en el tercer capítulo se presenta el análisis de la encuesta realizada, donde se abordan las características de los municipios, los esfuerzos locales en términos de gestión y financiamiento de las áreas sociales, la coordinación con los otros niveles de gobierno, y la incidencia municipal en las políticas de infancia y adolescencia. En definitiva, se identifican tanto los factores limitantes y las oportunidades contextuales, como las fortalezas y debilidades de los gobiernos locales para el abordaje de las problemáticas en materia de infancia y adolescencia.

El fin último de esta publicación es aportar información relevante que colabore en el fortalecimiento de los municipios, especialmente respecto del nuevo rol que han adquirido como actores estratégicos en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Capítulo 1

Caracterización de los gobiernos locales en la Argentina

Durante los últimos 27 años, una serie de hechos asociados con el devenir y la consolidación de la democracia fueron transformando el papel de los gobiernos locales. Dentro del entramado institucional argentino, estos fueron ocupando un espacio de mayor responsabilidad: aumentaron sus competencias y funciones, y el impacto de sus intervenciones en la calidad de vida de los habitantes.

Los principales hitos que marcaron este camino fueron efecto de decisiones políticas planificadas y, también, de procesos espontáneos. Reformas políticas y económicas, así como sus consecuencias, y el aumento creciente de demandas ciudadanas se tradujeron en nuevas tareas para los gobiernos locales, muchas veces sin los recursos y capacidades técnicas y legales necesarias para responder a estos desafíos.

En el orden institucional, la recuperación democrática abrió nuevas posibilidades para los gobiernos locales, que hasta ese momento habían desarrollado sus funciones bajo la tutela de los gobiernos provincial y nacional. Así, los gobiernos locales, especialmente los municipios grandes y medianos en términos de población, comenzaron la búsqueda de mayor autonomía: un proceso lento y esporádico, que modificaría el mapa de distribución de poder interestatal.

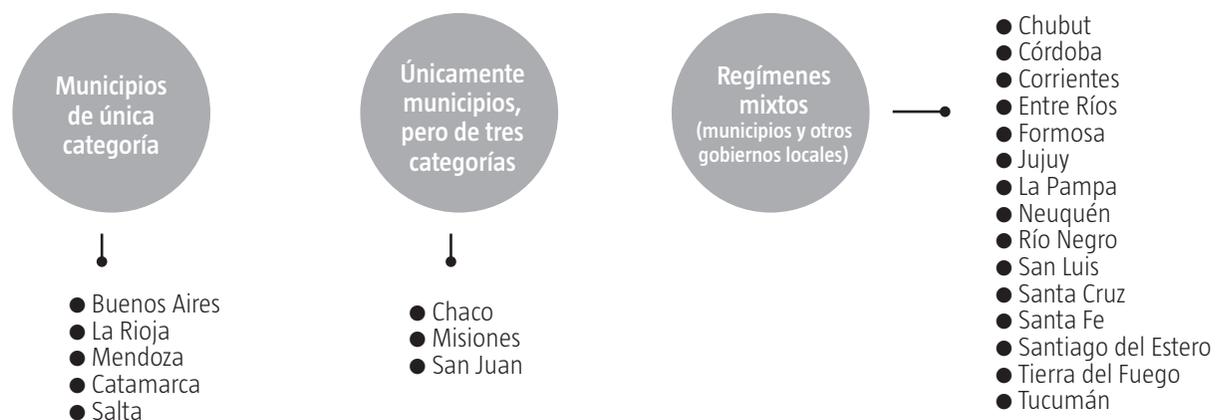
La cantidad de nuevos gobiernos locales creados desde el retorno a la democracia refleja la transformación acaecida en el panorama municipal argentino. En el año 1983 existían 1.383 gobiernos locales, mientras que actualmente, luego de concretarse un incremento del 60%, se reconocen 2.247. Esta tendencia ascendente podría mantenerse, de prosperar los pedidos de secesión o división de municipios que existen en varias provincias.

Este conjunto no solo se caracteriza por su amplio número, sino también por la heterogeneidad existente entre los gobiernos que lo conforman. En este sentido, cabe destacar que del total de gobiernos locales del país, sólo el 51% alcanza la jerarquía municipal, es decir, que cuenta con un Departamento Ejecutivo (encabezado por un intendente) y un Concejo Deliberante, como principales órganos de gobierno. Los gobiernos restantes son comunas, comisiones municipales o alguna de las otras cuatro categorías utilizadas por los diversos regímenes municipales, que pueden apreciarse en la tipología presentada en el **Cuadro 1**.

Cuadro 1. Tipología de gobiernos locales



Tipología según provincia

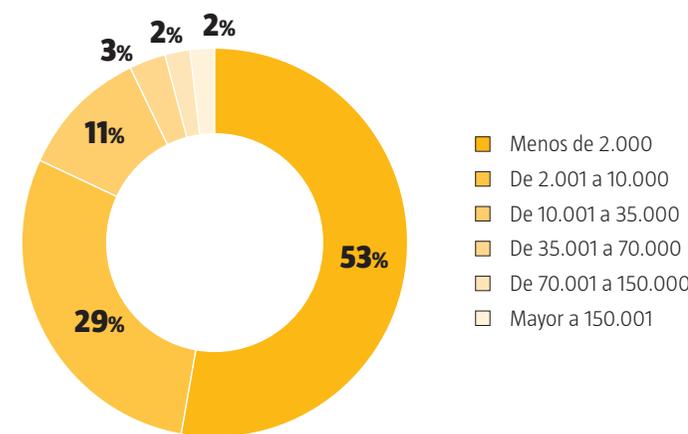


Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes orgánicas de municipios provinciales.

En la Argentina, cada provincia tiene la capacidad de establecer el alcance de la autonomía de los municipios de su jurisdicción, de forma que los gobiernos locales han adquirido capacidades políticas y fiscales heterogéneas. Como resultado, existen 23 regímenes municipales reglamentados por 23 leyes orgánicas municipales diferentes (uno por provincia), donde conviven sistemas micromunicipalistas –como son los casos de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en donde hay 428, 363 y 266 gobiernos locales respectivamente –con sistemas más centralistas –como San Juan, Mendoza y Tierra del Fuego, con 19, 18 y 3 gobiernos locales respectivamente–.

Como puede apreciarse en el **Gráfico 1**, los gobiernos locales también son heterogéneos en cuanto a la distribución poblacional: solo 85 municipios de todo el país concentran más de 70.000 habitantes y más de 1.800 (82,4%) tienen menos de 10.000 habitantes.

Gráfico 1. Cantidad de gobiernos locales por número de habitantes. 2006 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por el Ministerio del Interior de la Nación.

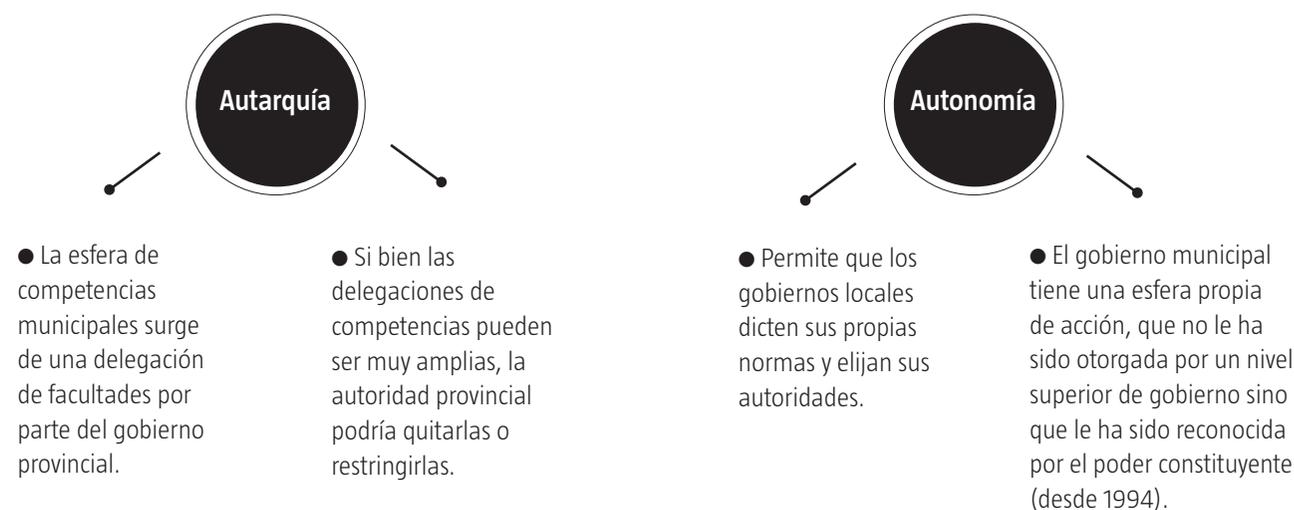
1.1 La autonomía municipal y sus implicancias

La exigencia de repensar la ingeniería institucional del Estado bajo las reglas del juego democrático también alcanzó a los gobiernos provinciales, que comenzaron a reconocer, directa o indirectamente, la autonomía municipal en sus Constituciones². En consecuencia, a partir de 1986 y hasta 1994, la autonomía municipal se instrumentó a través de la sanción de las primeras 50 Cartas Orgánicas municipales (equivalentes a Constituciones de orden local).

En marzo de 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en un fallo que marcó un hito en el camino hacia la autonomía municipal y, de esta forma, se anticipó a lo que ocurriría cinco años después con la reforma constitucional de 1994. El fallo, conocido como “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, cambió la postura histórica de la Corte Suprema, que había sostenido la autarquía municipal (y no la autonomía) por casi nueve décadas (desde el año 1911). A partir de este fallo, se les reconoció a los municipios la capacidad de regular las actividades y administrar los intereses de su comunidad a través de normas y órganos de gobierno propio (autonomía). De esta manera, dejaron de depender de la concesión de competencias que hasta entonces les podían otorgar, o no, los niveles superiores de gobierno sin la garantía de independencia institucional correspondiente (autarquía).

2. Este fue el caso de las provincias de San Juan (1986), Jujuy (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987), Río Negro (1988), Catamarca (1988), Formosa (1991), Tierra del Fuego (1991) y Corrientes (1993).

Cuadro 2. Autarquía vs. autonomía



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Iturburu (2000).

La reforma constitucional de 1994, por su parte, produjo un quiebre institucional al establecer que las provincias deben asegurar la autonomía municipal, “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (artículo 123). Este reconocimiento en el plano nacional tuvo su correlato en otras Constituciones provinciales: Santa Cruz (1994), La Pampa (1994), Chaco (1994), Santiago del Estero (1997), Salta (1998), La Rioja (1998) y, más recientemente, Tucumán (2006) y Entre Ríos (2008). Así, a partir de 1994, se sancionaron otras 80 Cartas Orgánicas municipales.

En dirección contraria a lo dispuesto por la Constitución Nacional, las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe no reconocen aún la autonomía municipal. Si se advierte que estas provincias concentran casi la mitad de la población total del país y que reúnen el 25% del total de los gobiernos locales, se puede tomar dimensión de las implicancias de este retraso institucional.

A partir de las reformas en varias de las Constituciones provinciales, un total de 309 municipios están facultados para dictar su Carta Orgánica. Hasta el momento, lo hicieron poco más de 130, lo que representa sólo el 40% del total de municipios habilitados³.

3. El número de municipios facultados no incluye los casos de Tucumán y Entre Ríos, que han reformado sus Constituciones provinciales recientemente (2006 y 2008, respectivamente) ni tampoco los casos potenciales de los municipios bonaerenses, santafecinos y mendocinos.

El reconocimiento de la autonomía municipal implica, entre otras cuestiones relevantes, que aquellos municipios que dicten sus Cartas Orgánicas puedan establecer la organización del gobierno municipal (por ejemplo, cuántos concejales se eligen, si su renovación es total o parcial), fijar la frecuencia y fecha de las elecciones, crear nuevas tasas municipales y definir niveles de endeudamiento.

1.2 Cómo se financian los gobiernos locales

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 establecimiento de prioridades y la inversión pública en esa jurisdicción.

La particularidad de cada fuente de ingreso impacta en el gasto, al condicionar, en varias oportunidades, el destino que éste adquiere. Por ello es relevante conocer algunas especificidades de los recursos, tales como la jurisdicción de la que provienen, si se entregan 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 se trata de recursos asignados por única vez o, por el contrario, tendrán continuidad en el tiempo, entre otras múltiples cuestiones.

En este contexto, las fuentes de ingresos de los municipios se encuentran divididas entre recursos propios, que son aquellos generados por el gobierno municipal; y las transferencias de otras jurisdicciones (principalmente de origen federal o provincial).

En general, los municipios pueden recaudar recursos propios en forma de tasas por contraprestación de servicios o uso del espacio público. En pocos casos pueden recaudar impuestos, pero sólo por facultad delegada de su provincia. Los resultados y la definición específica de la descentralización fiscal dependerán, en buena medida, de las capacidades de los actores políticos de cada jurisdicción (Clemente y Smulovitz, 2004). A continuación se enumeran las principales fuentes de recursos municipales (Curcio, 2005):

- Las tasas, derechos y contribuciones que cobran por los servicios que prestan;
- El producto de las actividades económicas que realizan y/o los servicios que desarrollan u otorgan en concesión;
- Las multas y recargos por contravenciones que perciben;
- Los préstamos y operaciones de crédito que toman;
- Los impuestos que perciben como consecuencia de delegaciones de la potestad tributaria de la provincia en la que se localizan;

- Las donaciones, subsidios o legados que reciben;
- Las contribuciones por mejoras debidas a la valorización de los inmuebles como consecuencia de las obras públicas municipales que realizan;
- El producto de la enajenación de bienes municipales, servicios de peaje y renta de bienes propios;
- Las transferencias que efectúan el Estado nacional y/o provincial destinados a obras comunales específicas o de otra índole y los que resultan de convenios intermunicipales;
- Los provenientes de la coparticipación de impuestos provinciales y nacionales; y
- Todo otro ingreso originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.

Como se observará en el capítulo que presenta los resultados de la encuesta, entre todas las situaciones que se registran, difícilmente los municipios recauden en forma autónoma más del 50% de sus presupuestos; el resto es cubierto por transferencias de niveles superiores de gobierno (provincia y Nación), lo que les genera un elevado nivel de dependencia. Paralelamente, el pago de salarios de los empleados municipales insume la mayor parte de los recursos, de forma que actúa como una gran restricción presupuestaria.

Capítulo 2

La descentralización hacia los municipios

En la Argentina, hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, los mencionados cambios de índole institucional fueron seguidos por transformaciones de carácter estructural. Durante este período se profundizó el proceso de descentralización de funciones económicas, financieras, políticas y sociales del Estado Nacional hacia las unidades subnacionales de gobierno. Esto implicó una significativa delegación de responsabilidades que no siempre atendió las capacidades materiales de las administraciones locales para desempeñarlas, y que situó a los municipios frente a nuevos desafíos.

La descentralización a escala de los años noventa colocó a los gobiernos locales en el centro de la escena pública. Varios años después, la crisis socioeconómica y político-institucional de 2001-2002 profundizó esta tendencia, y los gobiernos subnacionales se convirtieron en los primeros receptores y responsables de la atención de las crecientes demandas ciudadanas al Estado (Fernández Arroyo, 2009).

En consecuencia, los municipios sumaron a las funciones tradicionales otras nuevas, de las que crecientemente debieron hacerse cargo. Entre las funciones tradicionales comúnmente reconocidas en la literatura se encuentran:

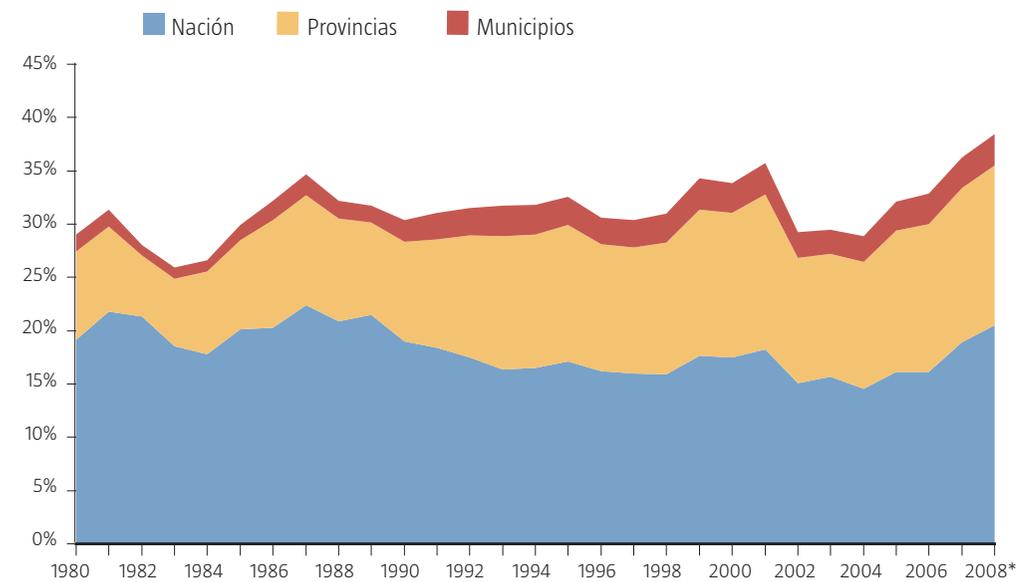
- **Gestión administrativa:** recaudación de tasas, administración de recursos, gestión de trámites y atención al vecino.
- **Desarrollo urbano:** planeamiento urbano y obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües, pavimento, iluminación, etc.).
- **Prestación de servicios públicos:** suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, y mantenimiento de calles y caminos rurales.
- **Regulación de la vida comunitaria:** abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, y tránsito urbano.

Como consecuencia de los procesos mencionados, el municipio, de mero prestador de servicios básicos, se transformó en promotor del desarrollo y agente de contención social. Las nuevas funciones que debió asumir para enfrentar este desafío incluyeron nuevas responsabilidades en los siguientes aspectos:

- **Promoción económica:** política arquitectónica del desarrollo local, vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, y actuar como facilitador de oportunidades.
- **Cuidado del medio ambiente:** actividades de control, tratamiento responsable de los residuos comunitarios, etc.
- **Desarrollo social:** política de protección e integración social y comunitaria, educación inicial, etc.
- **Poder regulatorio:** competencia y defensa del consumidor, calidad en los bienes y servicios prestados y policía del trabajo.
- **Seguridad:** patrullas comunitarias, foros de seguridad, políticas preventivas, coordinación con la provincia.
- **Salud:** fijación de políticas en el ámbito local, organización, supervisión y evaluación de la ejecución de acciones de salud, cobertura integral de grupos de riesgo y carenciados.

El aumento en las funciones asumidas por los municipios, no obstante, no tuvo un correlato en los recursos necesarios para afrontarlas, tal como se refleja en el **Gráfico 2**. Desde mediados de la década del ochenta, las provincias lideraron el crecimiento del gasto público (unos 5 puntos porcentuales del producto bruto interno –PBI–), lo que es consistente con el traspaso de la administración de gran parte de los sistemas públicos de salud y educación. La Nación, por su parte, registra una reducción significativa en la década del noventa (en línea con las funciones delegadas), aunque en los últimos años creció nuevamente, hasta alcanzar proporciones similares a las de los años ochenta (casi el 20% del PBI en 2008). Por último, el nivel municipal sigue representando un porcentaje menor del gasto público total. De esta forma, a pesar de que el gasto público municipal creció un 59,8% entre 1980 y 2008, el aumento resulta insuficiente para cubrir la asignación de nuevas competencias.

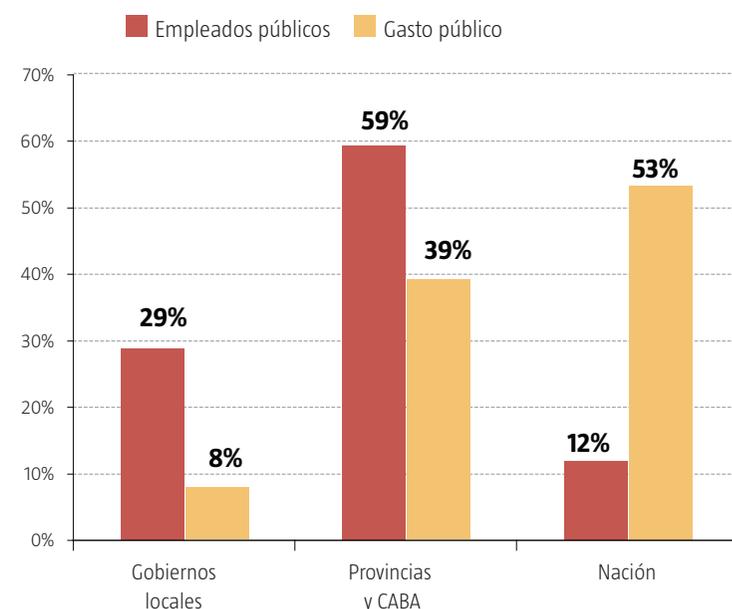
Gráfico 2. Gasto público consolidado por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). 1980-2008 (en porcentaje del PBI)



*Cifras provisionarias.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

Además de la escasez de recursos económicos, los municipios enfrentan restricciones en términos de recursos humanos, tanto en términos de cantidad como en su nivel de formación. Ello se refleja en el **Gráfico 3**, que muestra la participación en el gasto público consolidado y la proporción de empleados públicos para cada nivel de gobierno. Allí se observa una amplia disparidad en la distribución de recursos económicos y humanos, siendo los gobiernos locales claramente los que cuentan con menores capacidades en este sentido.

Gráfico 3. Cantidad de empleados públicos (2007) y gasto público consolidado según nivel de gobierno (2008) (en porcentajes)

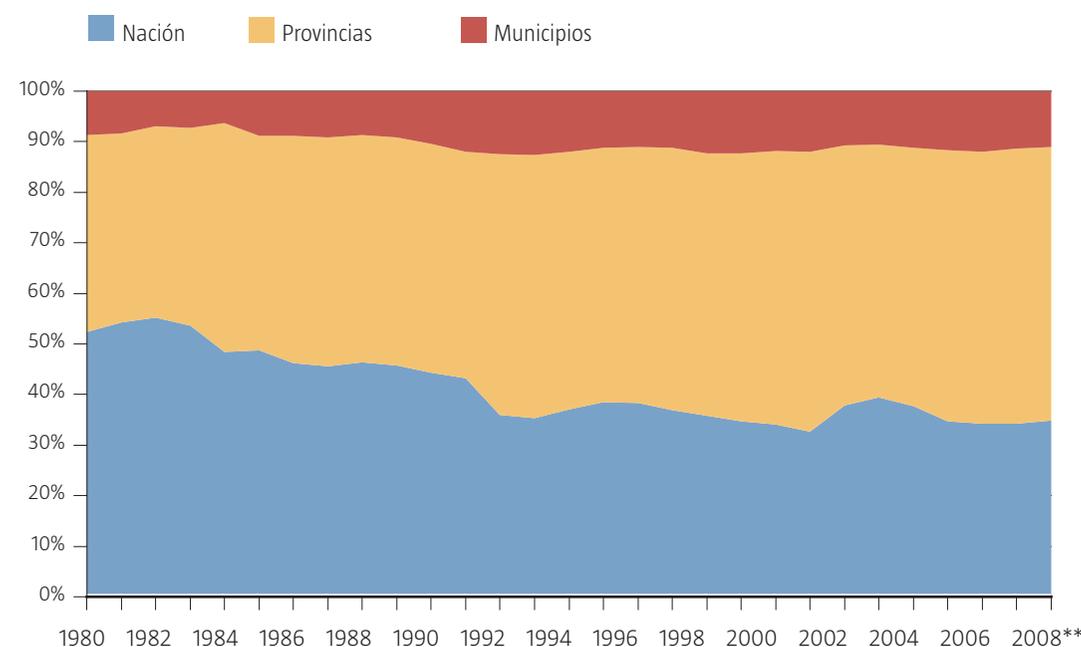


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior y de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

2.1 La descentralización del gasto social

El mencionado proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales se concentró, mayormente, en las áreas sociales (salud, educación y promoción social). En este sentido, durante las décadas del ochenta y noventa existió un aumento significativo de la participación de las provincias y, en menor proporción, de los gobiernos locales, en la **inversión pública social**, tal como lo refleja el **Gráfico 4**.

Gráfico 4. Gasto público social por jurisdicción (Nación, provincias y municipios). 1980-2008 (en porcentajes)*



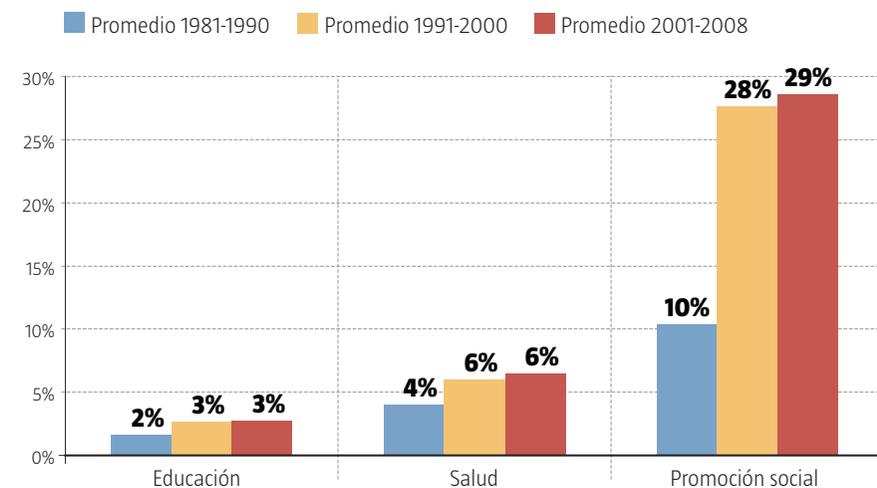
*Sin seguridad social.

**Cifras provisorias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

Complementariamente, el **Gráfico 5** muestra el aumento de la participación de los gobiernos locales en el financiamiento de las áreas de **salud, educación y promoción social**, fundamentalmente entre la década del ochenta y noventa.

Gráfico 5. Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

En el caso de la **educación**, en la década pasada se profundizó el proceso descentralizador iniciado en los años setenta, principalmente con el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria del nivel nacional al provincial. Actualmente, las responsabilidades sobre el financiamiento educativo se encuentran distribuidas entre los distintos niveles de gobierno, aunque con una participación minoritaria de los municipios, y un rol preponderante de las jurisdicciones provinciales.

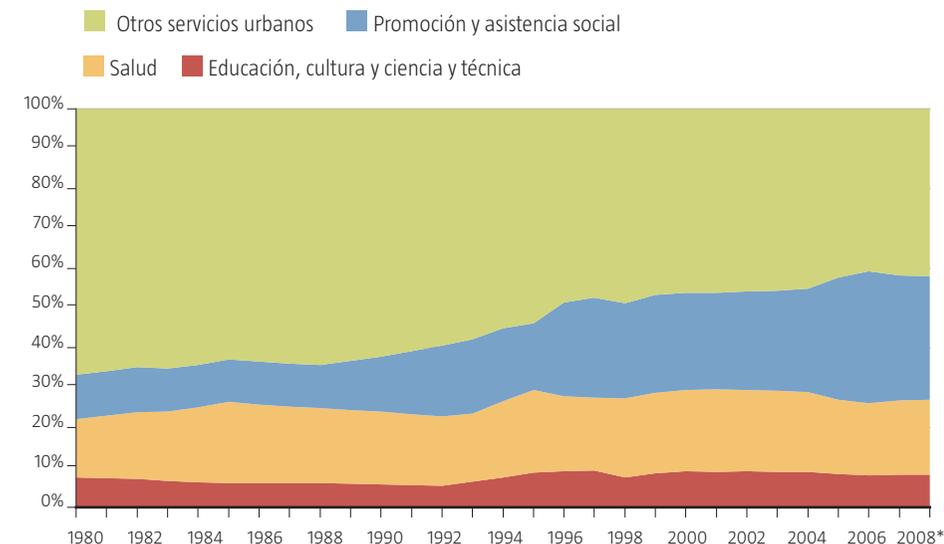
Concretamente las provincias financian casi la totalidad de la educación básica y parte de la educación superior (93% y 38% respectivamente, en 2008); la Nación tiene bajo su órbita la mayor parte de la educación superior (72% en 2008), como también iniciativas relacionadas con complementos salariales, formación docente, infraestructura y equipamiento escolar. Asimismo, las actividades relacionadas con ciencia y técnica se encuentran mayormente bajo responsabilidad del gobierno nacional. En este contexto, la inversión municipal interviene principalmente en la educación básica, y se concentra en la educación inicial.

En el ámbito de la **salud**, el esquema descentralizador se inició en los años sesenta y, al igual que en el sector educativo, se continuó en la década pasada. En este contexto, la atención pública de la salud (hospitales y centros de atención primaria de la salud –CAPS–) quedó mayoritariamente bajo la órbita de las provincias, y en menor medida de los municipios, especialmente en aquellas jurisdicciones donde el proceso descentralizador se extendió al nivel municipal (por ejemplo, Buenos Aires y Córdoba). Así, en 2008 el 86% del financiamiento de la atención pública de la salud se encontraba en manos de las provincias y

municipios, mientras que la Nación tenía una mayor preponderancia en los servicios que prestan las obras sociales nacionales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP - PAMI) (Maceira, 2010).

Finalmente, en el área de **promoción social** también las responsabilidades se encuentran divididas: las provincias y municipios se hacen cargo de las acciones más directas (promoción y asistencia social pública), y la Nación opera principalmente a través de las prestaciones sociales de las obras sociales nacionales y del INSSJyP - PAMI. Tal como lo expresa el **Gráfico 6**, este sector es el que registra un mayor crecimiento y donde existe una mayor participación local. Ello se explica, en parte, porque el municipio es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, y la primera ventana de los reclamos de la sociedad.

Gráfico 6. Principales rubros del gasto público social municipal. 1980-2008 (en porcentajes)



*Cifras provisionarias.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

Claramente las **funciones y responsabilidades de los gobiernos locales** han crecido en las últimas décadas, especialmente aquellas relacionadas con las **áreas sociales**. Ello, como evidencia el **Gráfico 6**, demanda mayores esfuerzos locales para financiar las nuevas responsabilidades, que no siempre fueron acompañadas con la descentralización de recursos necesarios.

2.2 La descentralización de las políticas de infancia y adolescencia

En el contexto descripto se insertan las políticas destinadas a la **infancia y adolescencia**, que han sufrido transformaciones significativas en las últimas décadas, principalmente fruto del cambio de paradigma acaecido en el sector. Este cambio de enfoque tuvo impacto en la manera en que se analizan las problemáticas que afectan a esta población como en las intervenciones que deben diseñarse para brindar respuestas y soluciones. A su vez, se plasmó en tratados y convenios internacionales, que luego se trasladaron y adaptaron a nivel nacional y local, y finalmente dieron lugar a la construcción de un nuevo marco institucional.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño realizada en 1989 inaugura este nuevo enfoque, al garantizar la posición de los niños como sujetos con 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.

Dicha Convención fue ratificada por la Argentina en 1990, y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional, lo que impulsó profundos cambios en la estructura legal relacionada con los derechos del Niño y generó nuevos desafíos. Así, en el año 2005, se aprobó la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061), que otorga el alcance de aplicación obligatoria a la Convención y delinea las características básicas que deberán adquirir las políticas públicas ligadas a la niñez (descentralización de los organismos de aplicación, gestión coordinada con la sociedad civil y promoción de redes intersectoriales locales, entre otros). Asimismo, establece un Sistema de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, compuesto por múltiples instituciones.

La creación de este sistema implica una coordinación entre la Nación, las provincias y los municipios, y de todos los organismos que “diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”.

Dentro de este esquema, las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas, y la forma y jerarquía de esta aplicación se considera jurisdicción de cada provincia. En consecuencia, el estado de adaptación de la normativa provincial a la ley 26.061 varía en cada una de ellas. De este modo, la aplicación nuevamente resulta heterogénea entre los distintos municipios, cuyas funciones, grados de autonomía y recursos para abordar la problemática de la niñez diferirán según la provincia en la que se encuentren. No obstante, todos los gobiernos locales comparten en mayor o menor medida un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de los niños en su jurisdicción, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes.

Capítulo 3

Resultados de la encuesta

La presente sección expone el análisis de los datos de la encuesta que relevó información acerca de las características institucionales y presupuestarias de los gobiernos locales; su participación en el financiamiento y la gestión de las áreas sociales en general, y en especial aquella relacionada con las políticas de infancia y adolescencia.

Con tal finalidad, a continuación se presenta: i) los aspectos metodológicos que guiaron el relevamiento, ii) algunas características institucionales que dan forma al proceso de toma de decisiones en los municipios, y su relevancia respecto del peso local en la gestión de programas sociales; iii) la participación de los municipios en la inversión social y su responsabilidad sobre la oferta de las áreas sociales (salud, educación y protección social); iv) la existencia de mecanismos de coordinación en estas áreas, entre los niveles nacionales y subnacionales; y finalmente v) la incidencia municipal en la definición de políticas específicas para la niñez y la adolescencia en la Argentina.

3.1 Aspectos metodológicos

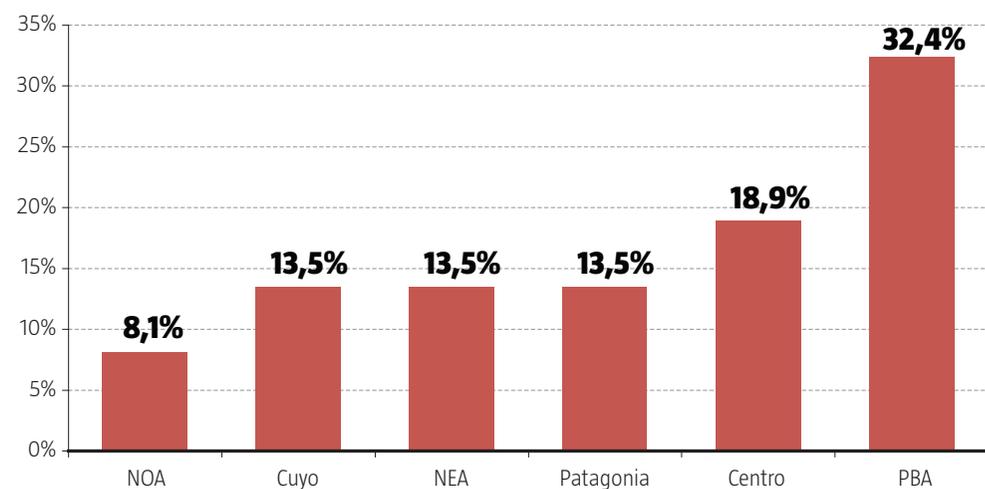
Los municipios constituyeron la unidad de análisis del relevamiento, y la **muestra** se conformó mediante la combinación de dos criterios de selección: segmentación poblacional y selección aleatoria. En primer lugar, se realizó un corte que incluyó a aquellos gobiernos locales que superan los 20.000 habitantes, de acuerdo a datos del Censo 2001. El objetivo fue contar con municipios que alcanzaran cierta complejidad política, social y de gestión. De los 250 municipios que superaron el primer corte, en una segunda instancia se seleccionaron 76 casos por sorteo, con los cuales se inició el trabajo de campo. Finalmente, la muestra quedó conformada por **37 municipios**, que albergan aproximadamente a 3.612.553 de habitantes.

Como se observa en el **Gráfico 7**, se buscó asegurar la participación de todas las regiones. Debido a que no existe un criterio uniforme para definir las regiones y su composición, para el presente estudio se utilizó la siguiente clasificación:

- Provincia de Buenos Aires (PBA).
- Región Centro: Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.
- Región Noreste Argentino (NEA): Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.
- Región Noroeste Argentino (NOA): Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- Región Cuyo: Mendoza, San Luis y San Juan.
- Región Patagónica: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En el diseño de la muestra, la provincia de Buenos Aires y la región Centro, que reúnen el mayor número de habitantes, cuentan con un porcentaje mayor de casos, proporcional a su peso poblacional. Sin embargo, la Patagonia se encuentra sobrerrepresentada y la región del Noroeste subrepresentada, respecto de su peso poblacional.

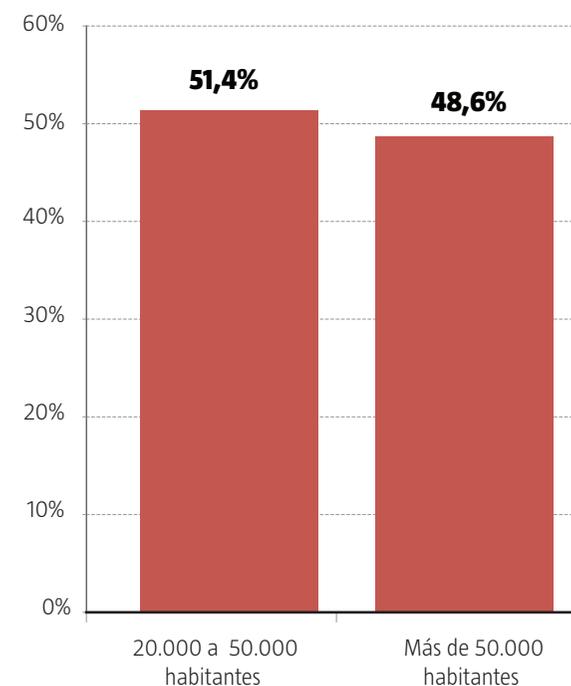
Gráfico 7. Composición de la muestra. Distribución de municipios por región (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

En el **Gráfico 8** se expone la composición de la muestra respecto de la escala poblacional de los municipios que la integran. La distribución de casos entre las categorías que constituyen la clasificación, que luego se utilizará para analizar los resultados de la encuesta, es pareja: el 51,4% de los municipios tiene entre 20.000 y 50.000 habitantes, y el 48,6% restante tiene más de 50.000 habitantes. Esto se asemeja al universo de la muestra (250 municipios, que superan los 20.000 habitantes) que registra una distribución entre categorías de 55% y 45%, respectivamente.

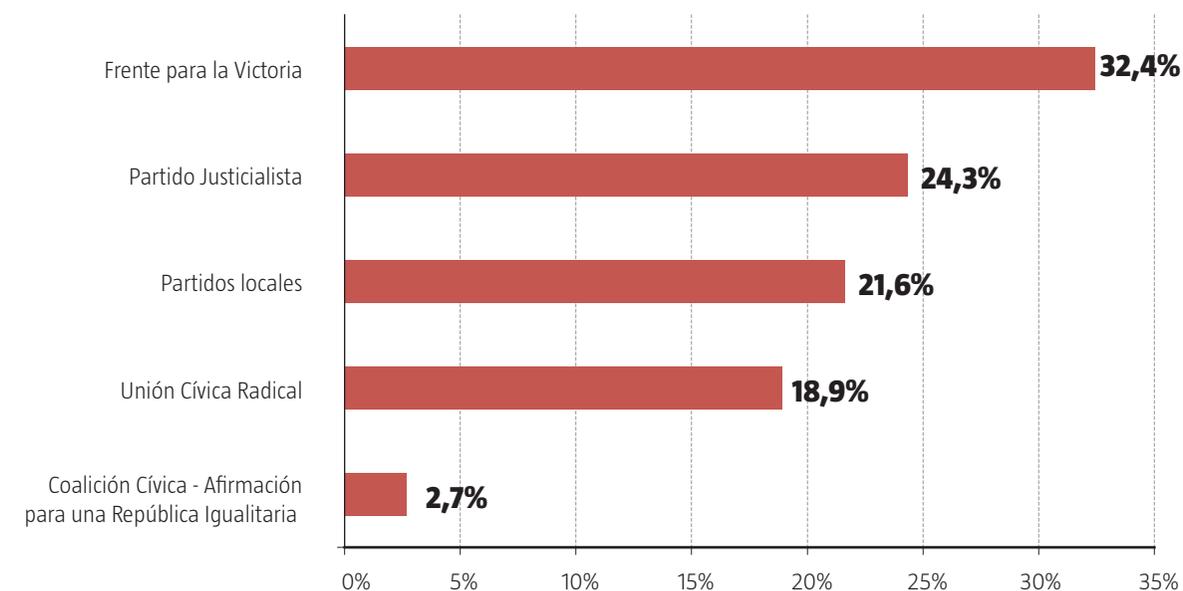
Gráfico 8. Composición de la muestra. Distribución de municipios por escala poblacional (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

A su vez, la selección de casos da cuenta de la mayor parte de los partidos que integran el arco político del país, y en gran medida respeta la proporción de gobierno (**Gráfico 9**). De esta manera, más del 50% de la muestra está compuesta por municipios gobernados por el peronismo, ya sea por el Frente para la Victoria (32,4%) o por el Partido Justicialista (24,3%).

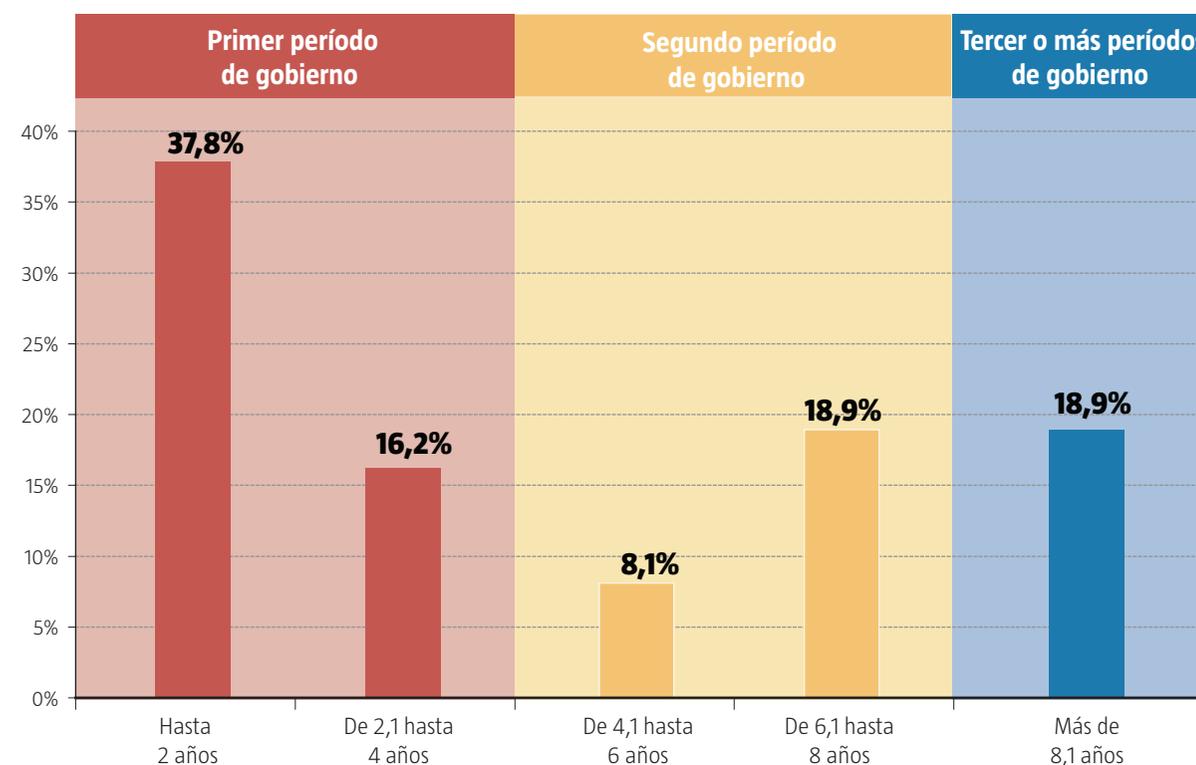
Gráfico 9. Composición de la muestra. Distribución de casos por partido político gobernante (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Por último, la muestra refleja una amplia variedad respecto de los años de permanencia en el gobierno de las autoridades municipales. En este sentido, se incluyen municipios cuyas autoridades recién inician su primer mandato hasta aquellos que cuentan con autoridades de mayor continuidad en el cargo. Como se refleja en el **Gráfico 10**, el 54% de los municipios seleccionados se encuentra gobernado por intendentes en su primer período de gobierno (con una mayor proporción de casos que se encuentran en la primera mitad del mandato); un 27,0%, gobernado por intendentes en su segundo mandato (con mayor representación de aquellos que están finalizando ese período); y el 18,9% restante, lo conforman municipios con intendentes que acumulan más de dos períodos de gobierno.

Gráfico 10. Composición de la muestra. Distribución de casos por antigüedad del intendente en el cargo (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Dado que el objetivo de la encuesta fue la identificación del rol que asumen los municipios para atender a las problemáticas de infancia y adolescencia, se diseñó un cuestionario estructurado de 24 preguntas orientado a relevar información acerca de la intervención municipal destinada a este rubro, en cuatro dimensiones: 1) las características institucionales y presupuestarias de los municipios; 2) la participación de los municipios en infraestructura e inversión en las áreas sociales; 3) la coordinación con otros niveles de gobierno, y 4) la inversión y estructura institucional municipal en materia de infancia y adolescencia.

Para la aplicación del cuestionario, en primer lugar se contactó telefónicamente a los municipios, se los informó sobre el objetivo del estudio, y se identificó, en cada uno de los casos, a los responsables de completar la encuesta. Luego, se enviaron las encuestas por correo electrónico y se completaron mediante un formulario digital disponible en Internet, para lo cual se asignó, en cada caso, un usuario y contraseña. Esta modalidad permitió que los funcionarios locales pudieran recoger la variedad de información requerida con posibilidad de acceder a la encuesta en distintos momentos.

El trabajo de campo, que incluyó el contacto por mail y el seguimiento telefónico, se extendió entre los meses de marzo y julio de 2010.

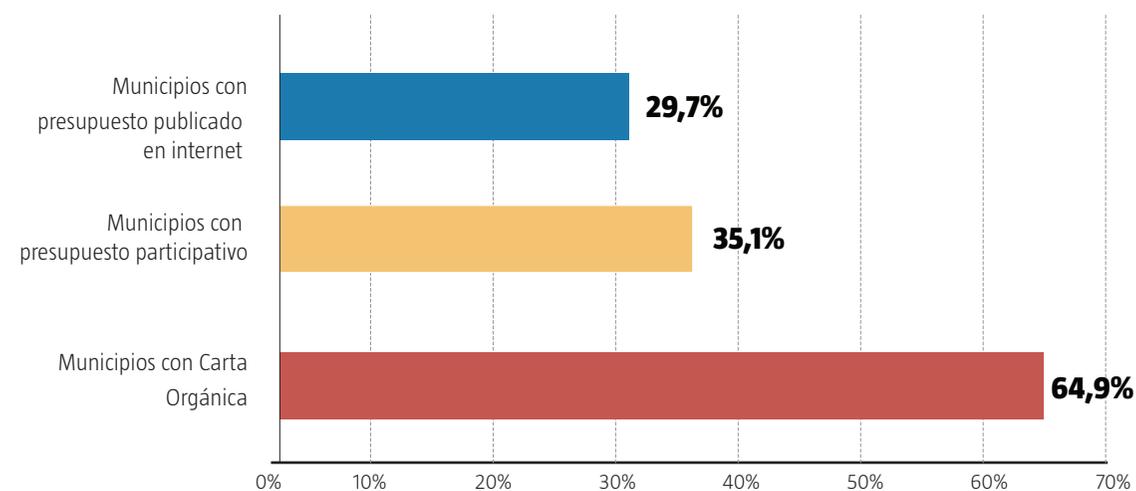
Algunas cuestiones que dificultaron el relevamiento fueron la falta de tiempo aducida por los funcionarios y, principalmente, el insuficiente conocimiento o la falta de información disponible y sistematizada acerca de los temas tratados.

3.2 Características institucionales y estructura presupuestaria de los municipios

El conjunto de los gobiernos locales en el país encierra una amplia heterogeneidad institucional que se refleja en una variedad de estructuras para la toma de decisiones a nivel local. De esta manera los municipios exhiben diferencias significativas en la autonomía alcanzada por los gobiernos, en los instrumentos normativos y las herramientas que organizan el plan de gobierno, y en la estructura presupuestaria, entre otras. A continuación se presenta una breve caracterización, a través del análisis de una selección de indicadores relevantes, y se indaga la existencia de alguna asociación de estas variables con el desarrollo de las políticas y programas sociales en los municipios.

En esta dirección, el **Gráfico 11** muestra que casi un 65% de las jurisdicciones encuestadas cuenta con Carta Orgánica, lo que evidencia un alto grado de autonomía política local (porcentaje que supera los promedios nacionales a los que se hace referencia en el primer capítulo). Esto no implica mayor participación social en la toma de decisiones, en tanto los dos indicadores restantes reflejan una apertura reducida a la participación en la asignación de recursos. Así, menos de un tercio de los municipios publica su presupuesto en Internet (29,70%), y sólo un 35,1% incorpora mecanismos de participación en la definición de prioridades presupuestarias.

Gráfico 11. Características institucionales y presupuestarias de los municipios (en porcentajes)*



* En porcentajes de casos con respuesta afirmativa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

El **presupuesto público** constituye uno de los mecanismos esenciales para la toma de decisiones de un gobierno, en tanto refleja sus prioridades, y sirve como instrumento de programación, de ejecución y evaluación de políticas. En este sentido, la estructura adoptada para asignar los recursos (presupuesto tradicional, por programas, u otra) resulta fundamental para maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el aumento de la calidad de los productos (bienes y servicios) y el logro de resultados.

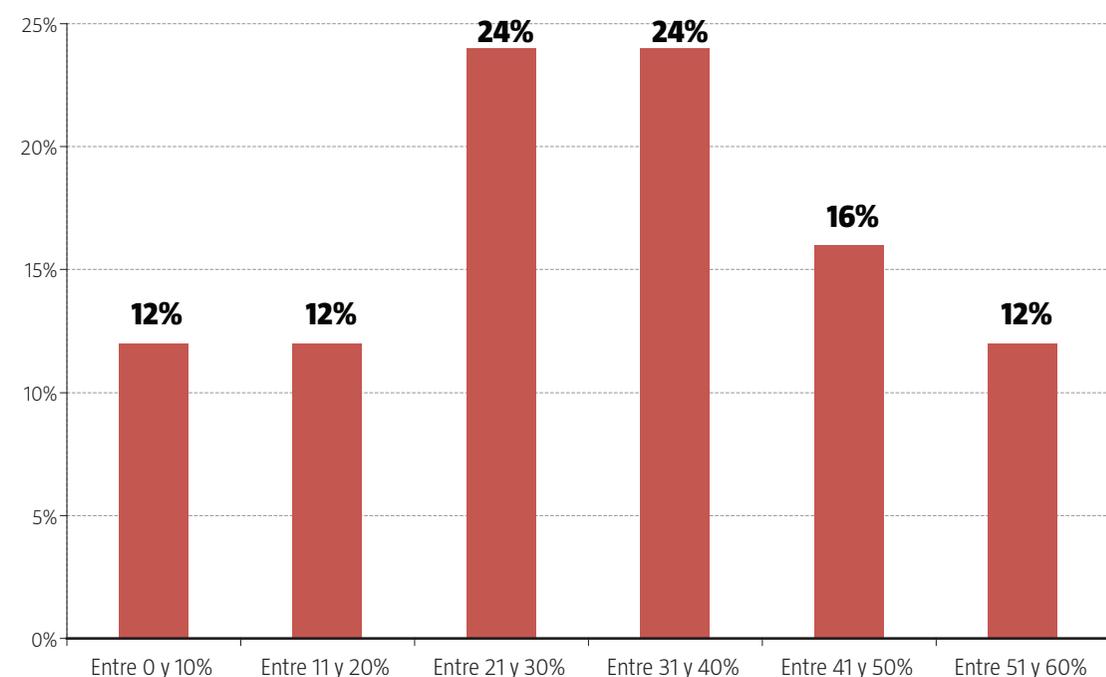
El **presupuesto tradicional** asigna recursos a partir de la adquisición de bienes y servicios según su naturaleza o destino, sin ofrecer la posibilidad de correlacionar tales bienes con las metas u objetivos que se pretenden alcanzar. Como tal, constituye sólo un instrumento financiero y de control, y vuelve más limitada la identificación de brechas entre necesidades y asignación de recursos en los niveles descentralizados. A su vez, el método tradicional no dispone de la información suficiente que permita observar en qué se utilizan los ingresos que se recaudan.

El **presupuesto por programas**, por su parte, permite dar respuesta al requerimiento de mayor apertura en los destinos de los fondos hecho a la técnica de presupuestación tradicional, y en especial, facilita que el Estado y sus distintas dependencias dispongan de un instrumento programático que vincule la producción de los bienes y servicios a alcanzar con los objetivos y metas previstas en los planes de desarrollo. A pesar de ello, continúa planificando sobre el control en la esfera de los recursos a expensas del análisis de los mecanismos de implementación.

En este marco, la mayoría de los municipios encuestados (56%) utiliza la técnica tradicional de presupuestación, organizada a través de asignaciones históricas por línea presupuestaria. Esto presenta una limitación para la planificación y el establecimiento de objetivos municipales en la medida que deben complementar las acciones vinculadas con las asignaciones de recursos a nivel provincial y nacional. El presupuesto organizado de este modo solamente puede ser considerado completo en la medida en que permite explícitamente suplementar las decisiones de asignación de recursos planeadas en niveles tradicionales superiores. Desde esta mirada, la existencia de un presupuesto por programa facilitaría esa tarea en tanto permite definir objetivos específicos a nivel local. Sin embargo solamente un 39% de los municipios cuenta con este mecanismo de asignación de recursos.

Esta estructura presupuestaria tiene su correlato en el peso del financiamiento municipal en el total de los recursos utilizados a nivel local. En este sentido, el **Gráfico 12** avanza en el análisis de la composición del presupuesto de los municipios, y muestra que la proporción que corresponde a recursos propios oscila ampliamente entre el 0 y el 60%, con un promedio del 33%. Esta proporción significativa reconfirma la relevancia de los mecanismos municipales de recolección y asignación de recursos, y la necesidad de estudiar los modos en que se establecen prioridades y se asignan los fondos en estas jurisdicciones.

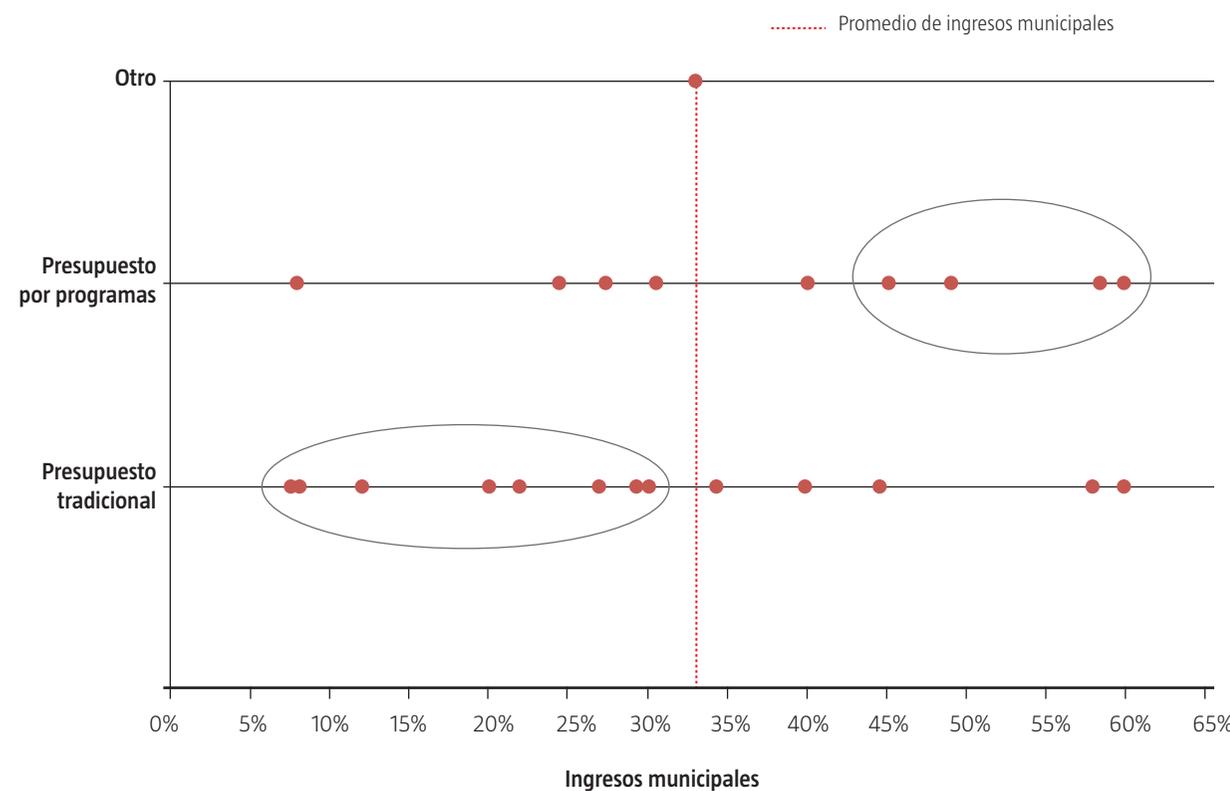
Gráfico 12. Proporción del presupuesto municipal que corresponde a ingresos propios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

En esta línea, el **Gráfico 13** indaga la existencia de alguna relación entre las técnicas presupuestarias y la composición del financiamiento local. Allí se observa que aquellos municipios que utilizan el presupuesto tradicional tienen, en mayor medida, un financiamiento propio por debajo del promedio (33%), en tanto las jurisdicciones que trabajan con el presupuesto por programas muestran una mayor proporción de recursos propios. Esto es consistente con el grado de responsabilidad de los municipios en la toma de decisiones: a mayor necesidad de asumir responsabilidades en la recolección y gestión de recursos, mayor es el requerimiento de establecer un marco de contabilidad que les permita utilizar más eficientemente los recursos del sector.

Gráfico 13. Tipo de presupuesto (por programas, tradicional u otro)* y proporción del presupuesto municipal que corresponde a ingresos propios

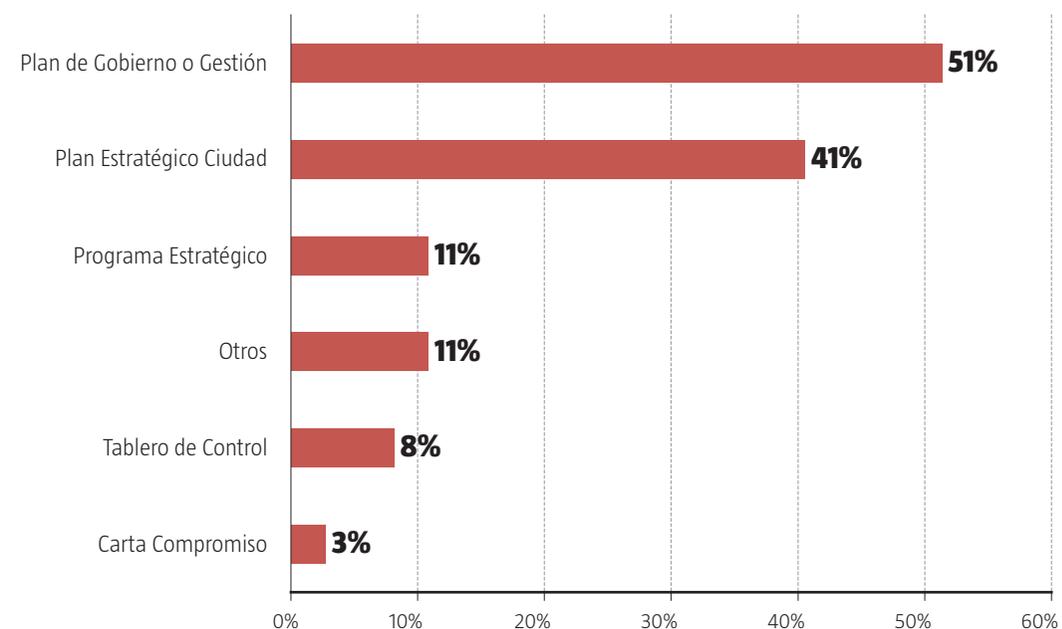


* En casos con respuesta afirmativa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Complementariamente, el **Gráfico 14** presenta algunas de las herramientas de planificación estratégica utilizadas por los municipios, y releva cuáles son las más utilizadas por las autoridades locales. Un 51% de los municipios manifestaron contar con un Plan de Gobierno o de Gestión y aproximadamente el 40% diseñó un Plan Estratégico de la Ciudad. Estos valores indican limitaciones locales para la planificación y dejan entrever que parte de la gestión local aún descansa en mecanismos no sistemáticos de resolución de problemas, lo que limita el control del proceso de toma de decisiones. De esta manera, también se reduce la probabilidad de encontrar herramientas de planificación complementarias que apoyen la gestión, tales como los Programas Estratégicos (11%), el Tablero de Control (8%) o la Carta Compromiso con la Ciudadanía (tan sólo un 3%).

Gráfico 14. Herramientas institucionales de planificación estratégica utilizadas por los municipios (en porcentajes)*

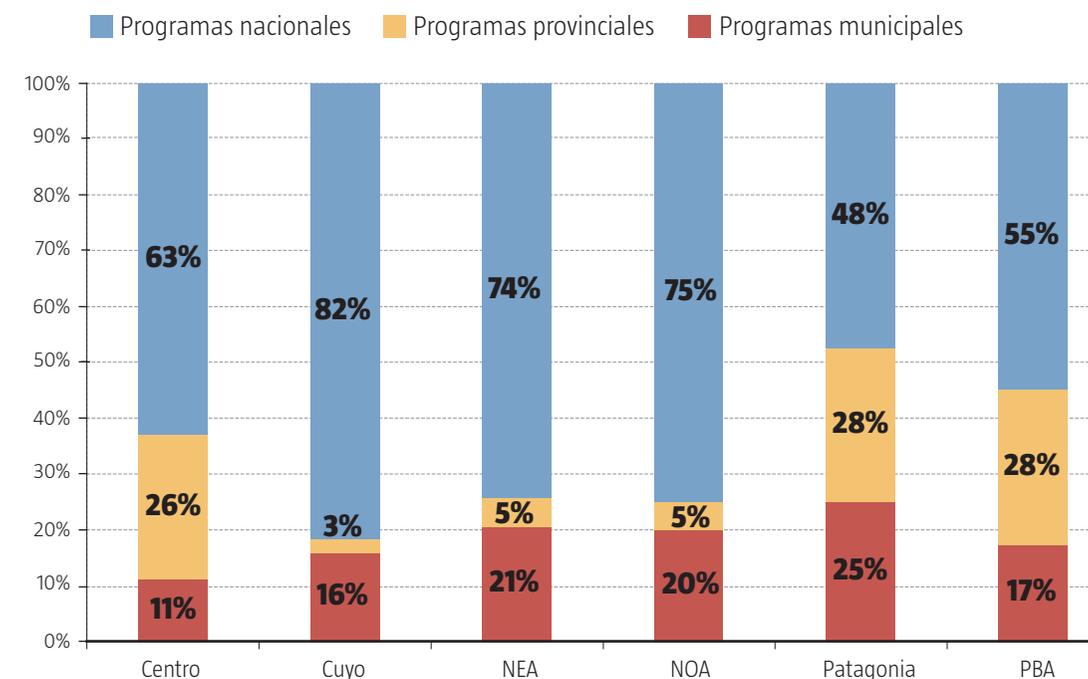


* En porcentajes de casos con respuesta afirmativa.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Esta información muestra la necesidad de reforzar los mecanismos de toma de decisión a nivel local, en la medida en que cuentan con una responsabilidad sistemática en la gestión de recursos, no solamente municipales sino también provinciales y nacionales, como se refleja en el **Gráfico 15**.

Conocer el origen de los programas sociales que se gestionan a nivel local permite dimensionar la relevancia del gobierno local en la gestión de recursos públicos (municipales, provinciales y nacionales). Así, el **Gráfico 15** identifica la gran responsabilidad municipal sobre la gestión de programas nacionales y, en menor medida, sobre aquellos provinciales. Las regiones de Cuyo, NEA y NOA son las que reúnen una mayor proporción de programas nacionales (más del 74%) y presentan una reducida proporción de programas provinciales (menos del 5%). En el otro extremo, la Patagonia y en menor medida PBA y la región Centro muestran comparativamente una menor presencia del gobierno nacional y una mayor proporción de los programas provinciales. La participación municipal, por su parte, no presenta variaciones significativas entre regiones: los extremos se ubican entre el 11% y el 25% (región Centro y Patagonia, respectivamente).

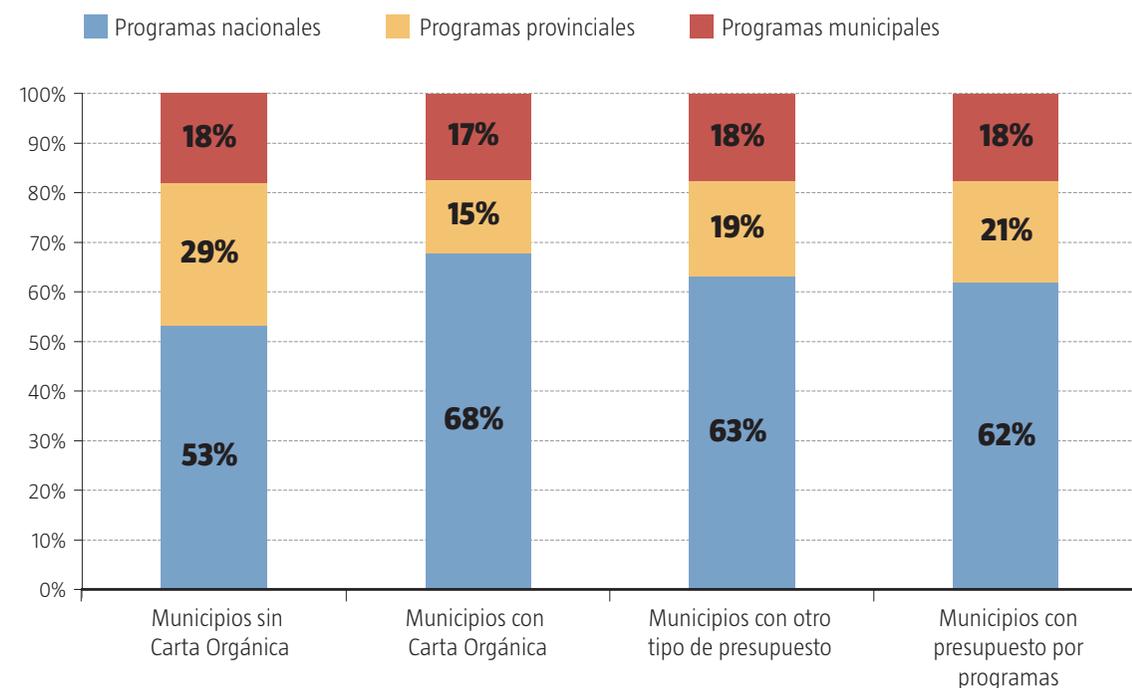
Gráfico 15. Origen del financiamiento de programas sociales que se implementan en municipios (nacional, provincial o municipal), por región (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Complementariamente, el **Gráfico 16** aborda la presencia de programas nacionales, provinciales o municipales en función de algunas características institucionales de los municipios. En todos los casos se verifica una mayor presencia relativa de programas nacionales, y no existen, salvo en aquellos municipios que no cuentan con Carta Orgánica, diferencias significativas entre la participación relativa de los distintos grupos. A su vez, se observa que la participación programática municipal no registra variaciones asociadas con estas características normativas e institucionales, en tanto la presencia de los programas provinciales se ve realizada en aquellos municipios más pequeños que no cuentan con una Carta Orgánica.

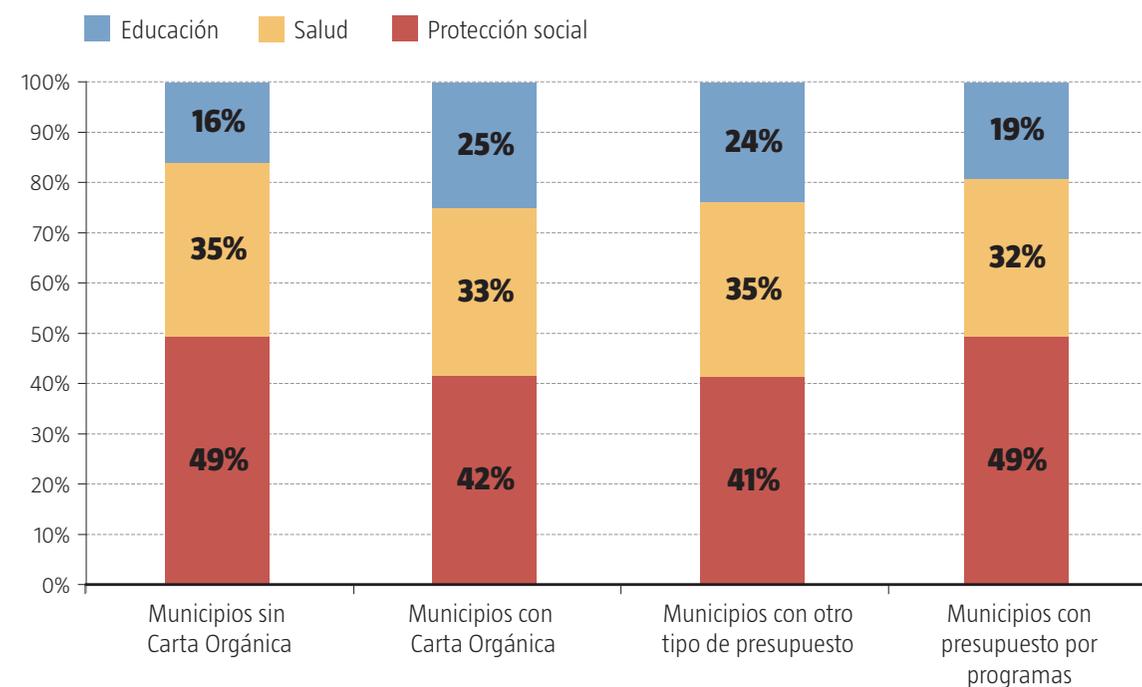
Gráfico 16. Origen del financiamiento de programas sociales que se implementan en municipios (nacional, provincial o municipal), por características institucionales (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Finalmente, el **Gráfico 17** permite identificar el peso relativo de las áreas sociales (salud, educación y protección social) al interior de las categorías institucionales utilizadas. Al igual que en el caso anterior, no se registran diferencias significativas entre las distintas estructuras institucionales y la priorización de sectores entre municipios. Así, los programas de salud absorben entre el 32% y el 35% de las iniciativas programáticas, en tanto que el área de protección social cuenta con una presencia relativamente mayor (entre el 41% y el 49%). Esto último responde principalmente al aumento de las iniciativas nacionales vinculadas con temas de desarrollo social y combate a la pobreza. Por último, los programas con menor presencia en el nivel municipal son aquellos vinculados al área educativa, especialmente en aquellos municipios sin Carta Orgánica que cuentan con sólo un 16%.

Gráfico 17. Participación sectorial de los programas sociales que se implementan en municipios (educación, protección social y salud), por características institucionales (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

3.3 Participación de los municipios en la inversión y en la oferta de las áreas sociales

En la sección anterior se pudo constatar la relevancia que asumen los municipios en la gestión de programas sociales, sean estos de origen nacional, provincial o municipal. Esta primera aproximación para identificar el rol de los gobiernos locales en la gestión de políticas sociales es ciertamente enriquecida si se logra dimensionar las responsabilidades que ello implica en términos de oferta de las áreas sociales y de inversión pública.

Como se planteó en secciones anteriores, la estructura del financiamiento local resulta ser diversa, no solamente en cuanto a la cantidad de recursos con los que cuentan los municipios y a los mecanismos que utilizan para gestionarlos, sino también respecto de las prioridades establecidas por cada gobierno para su asignación.

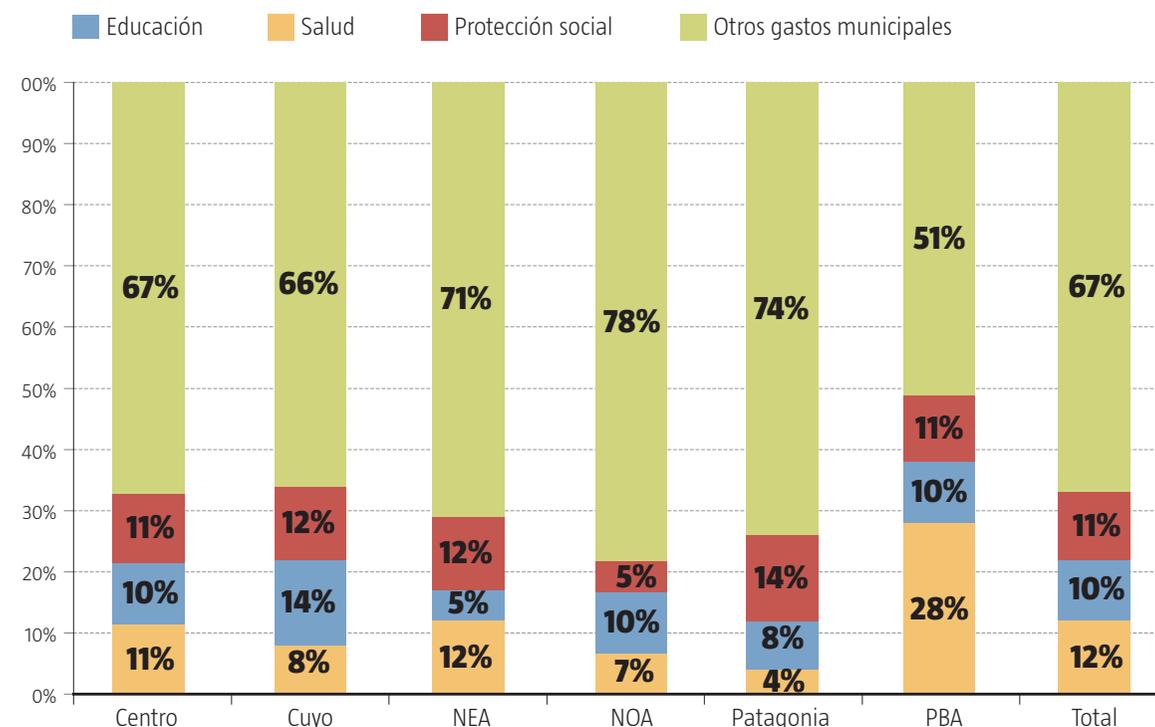
En este sentido, el **Gráfico 18** expone la inversión pública relativa en las áreas sociales (educación, protección social y salud) sobre el total del gasto municipal, por región geográfica. Claramente, aquellos municipios en regiones con menor desarrollo económico, NEA y NOA, destinan una proporción menor del financiamiento a la resolución de necesidades sociales, ya sea porque cuentan con menos recursos para ese fin o porque ya se cubren esas demandas con fondos de estructuras nacionales o subnacionales superiores.

En el otro extremo se encuentra la provincia de Buenos Aires, donde el gasto social representa cerca de la mitad del presupuesto local. Luego se ubican, con menor peso, Cuyo y Centro, con un 34% y 32% respectivamente.

Particularmente, se destaca la proporción del financiamiento que los municipios bonaerenses destinan al sector salud (28%), que refleja el amplio proceso de descentralización de los servicios de salud. 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 gran parte de los servicios de salud pública.

Por último, la región Patagónica representa la excepción a la regla que asocia desarrollo y descentralización con asignación de recursos. Al ser una de las regiones con mayor ingreso per cápita y menor densidad poblacional, sólo destina un 26% de su presupuesto al financiamiento de las áreas sociales: un valor cercano al de las regiones más pobres y seis puntos por debajo del promedio nacional (32%).

Gráfico 18. Participación del gasto social sobre el gasto municipal, según área social y por región (en porcentajes)

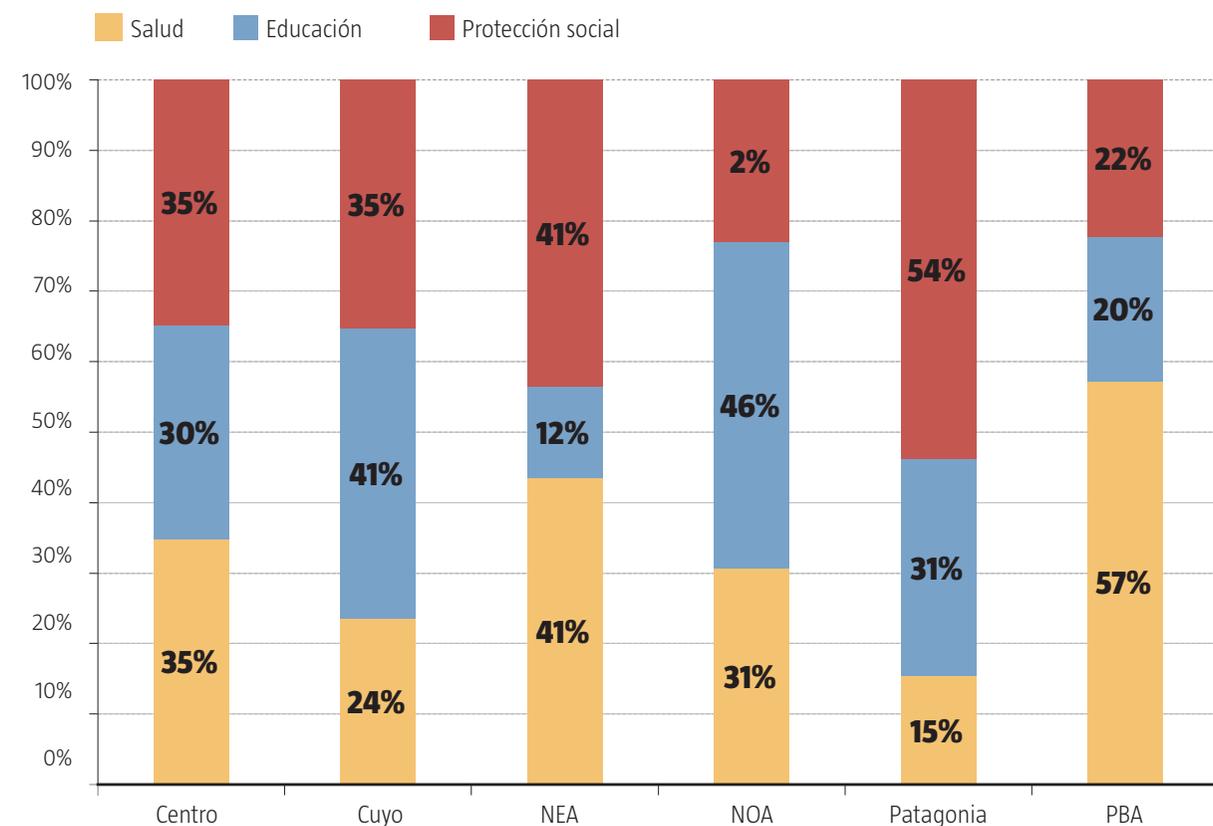


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Para profundizar el análisis realizado, el **Gráfico 19** muestra la participación de cada una de las áreas sociales (educación, protección social y salud), en el total de la inversión social que efectúa el municipio. A diferencia del planteo anterior, en este caso no se identifica un patrón definido para la distribución de financiamiento, lo que estaría señalando la ausencia de un mecanismo homogéneo para el establecimiento de prioridades sobre la base de las necesidades existentes. En consecuencia, las prioridades sociales a nivel local varían considerablemente entre regiones.

Para ejemplificar, PBA, como ya se mencionó, destina la mayor parte del gasto social al financiamiento de la salud (57%); seguido por el NEA, también con una proporción significativa del 41%; y en el extremo opuesto se encuentran Cuyo y Patagonia con proporciones muy inferiores (24% y 15%, respectivamente). El sector educación, por su parte, es liderado por las regiones del NOA y Cuyo, al que le destinan un 46% y 41% del gasto social, respectivamente; mientras que el NEA, en el extremo opuesto, asigna una proporción casi cuatro veces inferior (12%). Finalmente, la Patagonia es la región que más prioriza la protección social, en tanto le asigna al sector más de la mitad de su presupuesto social (54%); por el contrario, PBA y NOA, que lideraban las áreas de salud y educación, sólo asignan poco más del 20% a este sector.

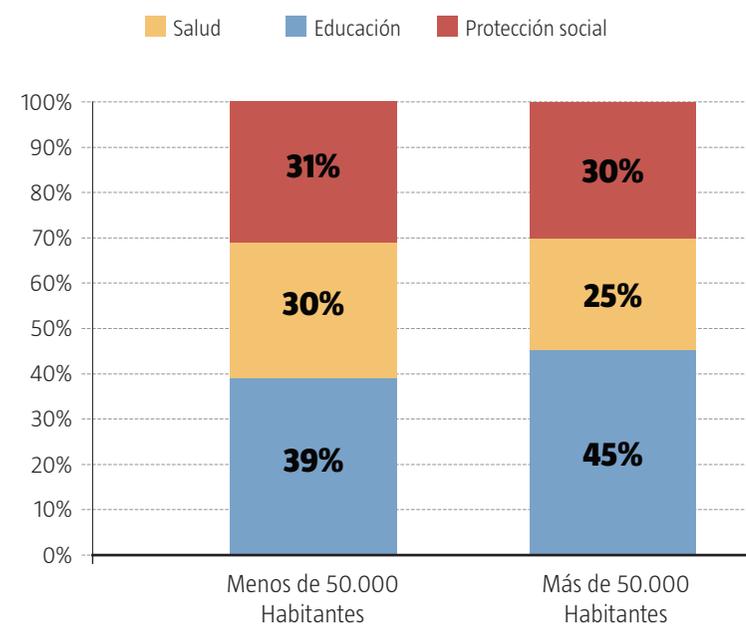
Gráfico 19. Participación de las áreas sociales sobre el gasto social municipal, por región (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Estos patrones de financiamiento entre áreas sociales no encuentran un correlato definido cuando se analiza la forma en que son priorizadas en función de la escala poblacional de los municipios. Tal como se observa en el **Gráfico 20**, no se registran diferencias significativas entre los municipios más y menos poblados respecto a la proporción de fondos destinan a cada área, y se destaca, para ambos casos el gasto destinado a salud (entre un 39% y un 45%).

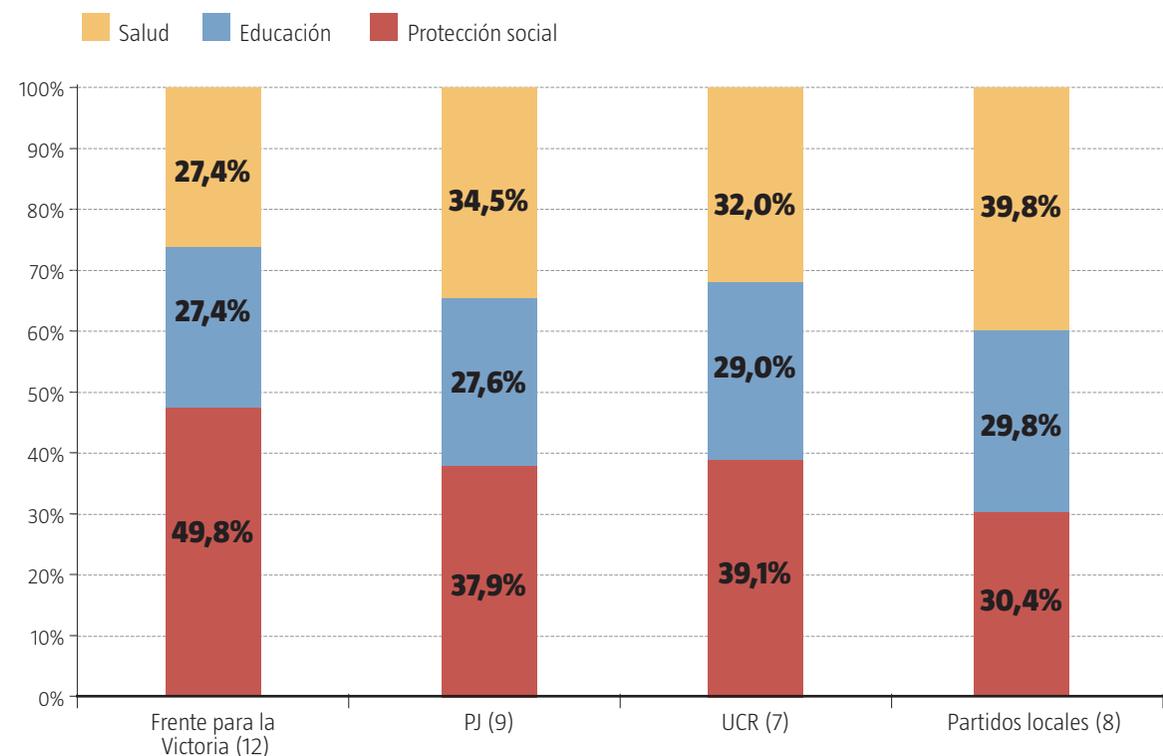
Gráfico 20. Participación de las áreas sociales sobre el gasto social municipal, por escala poblacional (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Finalmente, el **Gráfico 21** explora la asignación de los recursos municipales en función del partido gobernante. Al igual que ocurre en gran parte del análisis previo, la salud pública surge como el área que reúne la mayor proporción del gasto social local (el Frente para la Victoria lidera con un 49,8%), a excepción de aquellos municipios gobernados por partidos locales, donde se prioriza la protección social (39,8%). A su vez, se observa un patrón de asignación similar entre el Frente para la Victoria, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), y esta pauta es aún más clara entre los dos últimos, que registran diferencias estadísticas mínimas en la asignación del gasto social (con brechas que no llegan al 2%).

Gráfico 21. Participación relativa de las áreas sociales sobre el total del gasto social municipal, por partido político gobernante (en porcentajes)

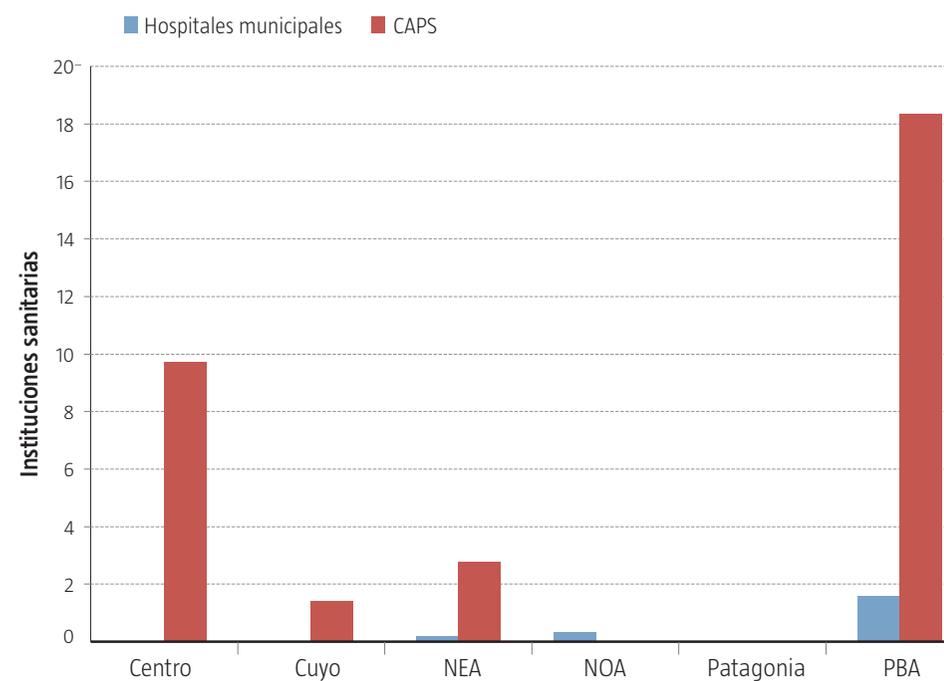


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).
 Nota: se excluyó al ARI, por contar con un solo caso.

Más allá de la asignación monetaria en las áreas sociales, los municipios cuentan con una amplia responsabilidad en términos de la administración de la infraestructura, los insumos y los recursos humanos vinculados con cada uno de los tres subsectores. En esta línea, y con la intención de complementar el análisis previo, a continuación se aborda la participación de los gobiernos locales en la gestión de los espacios sociales donde se brindan dichos servicios.

En primer término, el 72% de los municipios encuestados reporta responsabilidades sobre la gestión y prestación de servicios sanitarios (infraestructura, insumos y recursos humanos). El **Gráfico 22** analiza la cantidad de instituciones de salud a cargo de los municipios por región, como indicador aproximado del rol municipal en el sector. Allí se observa la presencia de una relación inversa entre el nivel de complejidad y la responsabilidad de las autoridades municipales en la gestión de las instituciones. Es decir, los municipios gestionan principalmente las instituciones de menor complejidad, como son los centros de atención primaria de salud (CAPS), mientras que los hospitales, de mayor complejidad, tienen un menor nivel de involucramiento municipal.

Gráfico 22. Instituciones sanitarias de jurisdicción municipal (hospitales y centros de atención primaria de la salud -CAPS-), por región (en promedio)



Nota: Se excluyó la ciudad de Corrientes, que cuenta con 36 CAPS, en tanto es un caso excepcional en la región que, de ser incluido, alteraría los promedios consignados.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

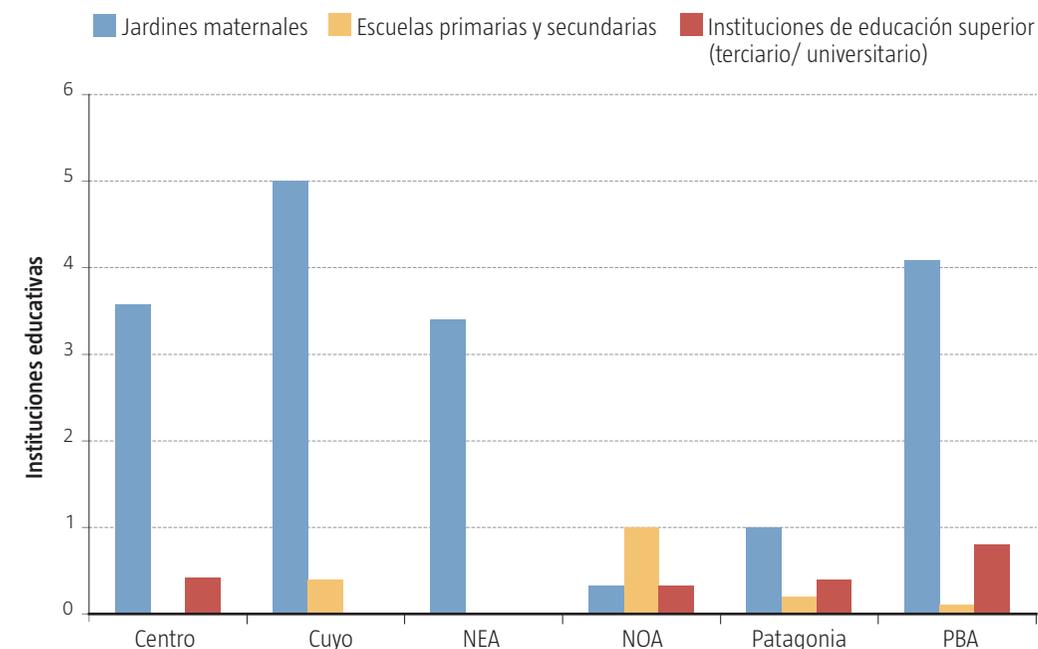
Particularmente, se destaca la presencia municipal en la gestión de CAPS en PBA, donde las instituciones bajo jurisdicción municipal alcanzan un promedio levemente mayor al de 18 unidades por municipio. Le sigue la región Centro, que también reúne un número elevado (en promedio, casi 10 unidades por jurisdicción) y, finalmente, en las provincias del NEA y Cuyo los CAPS, aunque presentes, tienen un nivel de densidad menor. Los municipios del NOA y la Patagonia, por su parte, no registran establecimientos de atención primaria a su cargo.

Existen dos variables a tomar en cuenta para completar la lectura de esta información. La primera es la escala poblacional de los municipios, en tanto aquellas jurisdicciones de gran densidad poblacional cuentan con una cantidad mayor de instituciones (CAPS y hospitales). El segundo aspecto, que fue mencionado con anterioridad, está vinculado con el nivel de descentralización que tienen algunos municipios, de acuerdo a la provincia a la que pertenecen. Así, el sistema público de salud en PBA se encuentra ampliamente descentralizado en sus 134 municipios, lo que refuerza, más allá de la escala poblacional, la participación local en el sector. Esta situación se asemeja en algunas provincias de la región Centro, especialmente en Córdoba y, en menor medida, en Santa Fe, pero pierde relevancia en el resto de las provincias del país.

El sector de la educación muestra amplias coincidencias con el de la salud: el 67,57% de los municipios encuestados afirma tener a cargo establecimientos educativos. Y, también, las instituciones de menor complejidad (jardines maternales) son las que descansan mayoritariamente en la gestión municipal. Al igual que en el caso de los CAPS, en el **Gráfico 23** se refuerza la vinculación entre menor nivel de complejidad y mayor participación municipal en el proceso de gestión. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede en salud, el área de educación presenta, además, una participación significativa de los municipios en la gestión de las instituciones de educación superior en las regiones Centro, NOA, Patagónica y PBA.

La baja participación municipal en las instituciones intermedias de educación (escuelas primarias y secundarias) responde a la naturaleza del proceso de descentralización del sector, según la cual el financiamiento, la gestión y administración de las escuelas primarias y secundarias es responsabilidad de las provincias, sin participación alguna de los gobiernos locales, salvo raras excepciones.

Gráfico 23. Instituciones educativas de jurisdicción municipal (jardines maternales, escuelas primarias y secundarias, instituciones de educación superior), por región (en promedio)

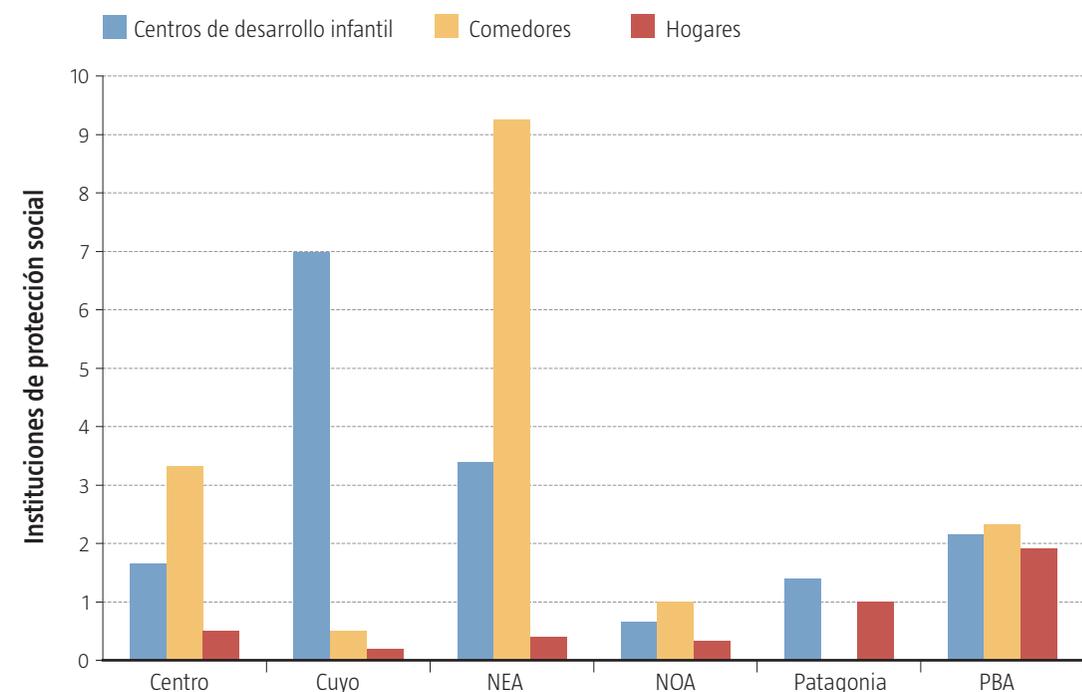


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Finalmente, el 78% de los municipios encuestados manifestó tener instituciones de protección social bajo su jurisdicción, ya sea centros de desarrollo infantil, comedores u hogares. El **Gráfico 24** reproduce para el área de protección social el análisis realizado para los casos de salud y educación.

Al igual que en los casos anteriores, se observa que, a excepción de Cuyo y Patagonia, en las restantes regiones existe mayor presencia municipal en aquellas instituciones de menor complejidad, como son los comedores. En la medida que se avanza hacia instituciones más complejas, como los centros de desarrollo infantil y los hogares, la participación municipal se reduce.

Gráfico 24. Instituciones de protección social de jurisdicción municipal (centros de desarrollo infantil, comedores y hogares), por región (en promedio)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

De este modo, se concluye que las diferencias principales entre los municipios radican en el área social en la cual invierten (salud, educación y protección social), y donde el tamaño y la escala son relevantes como factor influencia. A su vez, en el interior de las áreas sociales, los CAPS, la educación inicial, los comedores y los centros de desarrollo infantil se identifican como mecanismos e instituciones prioritarias al momento de incidir localmente sobre la cuestión social, en tanto muestran una mayor presencia municipal y cierta homogeneidad entre los municipios estudiados. En todos los casos, esta elección asigna a los municipios un amplio efecto multiplicador en la gestión de políticas sociales, en tanto ejercen mayor responsabilidad en las instancias iniciales y esenciales de desarrollo humano.

3.4 Coordinación entre niveles de gobierno para la gestión de las áreas sociales

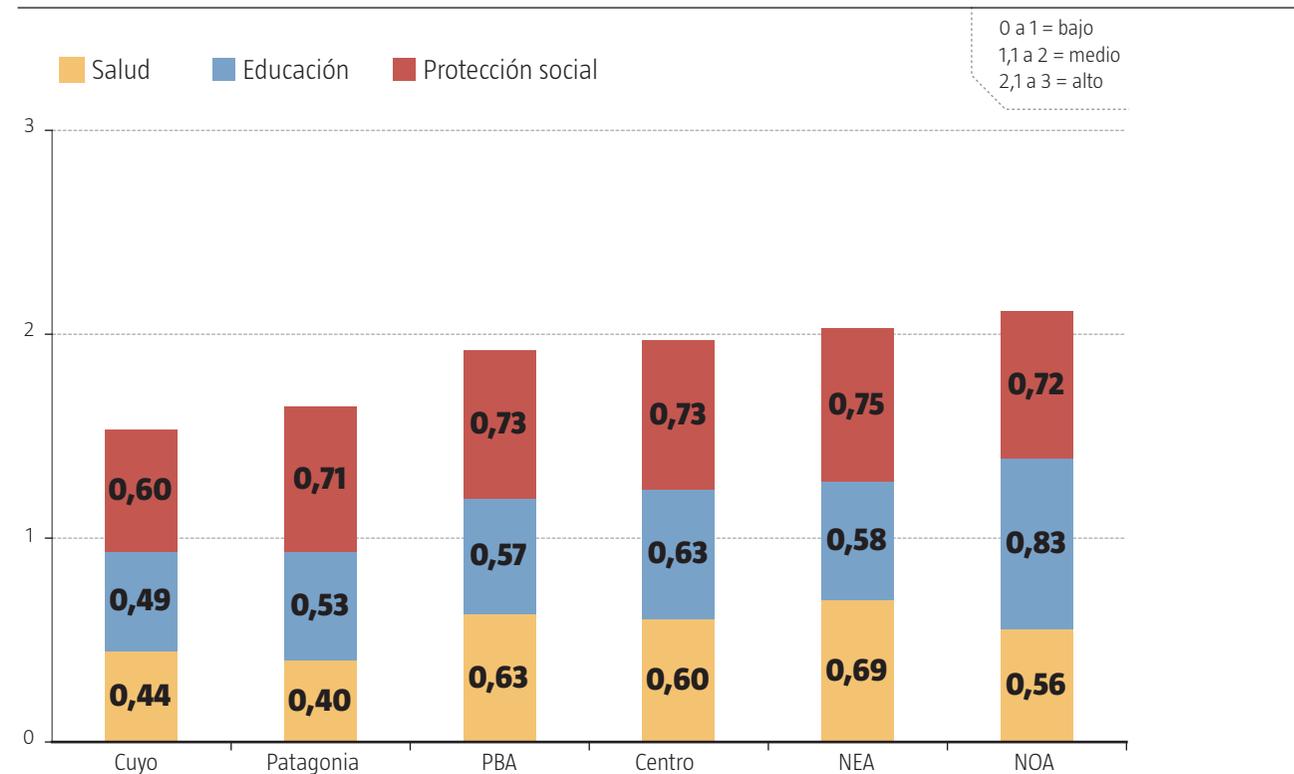
En el municipio confluyen recursos de los niveles nacionales y subnacionales de gobierno y, en el caso de las áreas sociales, se canalizan mayormente a través de programas específicos. La gestión de estas intervenciones y recursos involucra desafíos en términos de coordinación de esfuerzos, identificación de especializaciones y distribución de responsabilidades entre niveles de acción, y refiere a la capacidad de relevar las necesidades de la población y operar sobre ellas, ya sea de manera autónoma o colectiva. En este marco, a continuación se analiza el grado de coordinación existente entre los niveles de gobierno desde la percepción municipal.

A los efectos de este estudio se define a la coordinación como a la participación en y la articulación de la toma de decisiones de las dependencias públicas involucradas tanto en las etapas de diseño, como en la ejecución y evaluación de programas y actividades.

En esta dirección, el **Gráfico 25** refleja la presunción de coordinación entre jurisdicciones por sector y por región. A pesar de que no existen diferencias significativas, se observa que las regiones más pobres, NEA y NOA, son las que muestran un mayor grado de coordinación con los gobiernos nacionales y provinciales. Esto responde a que las jurisdicciones del norte argentino cuentan con mayores incentivos para coordinar con los niveles de gobierno superiores, en tanto dependen en gran medida de los recursos de la Nación y las provincias para cubrir las necesidades de la población.

Si bien no se identifican diferencias significativas entre los tres subsectores (educación, protección social y salud), el área de protección social, salvo en el caso del NOA, presenta los mayores niveles de coordinación. Esta realidad, que refleja la percepción de los funcionarios encuestados, es coherente con una mayor presencia local de programas de desarrollo social y combate a la pobreza, que se formulan en instancias nacionales y provinciales, y se gestionan a nivel local.

Gráfico 25. Nivel de coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), por área social y por región (en promedio)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Desde una mirada global, el **Gráfico 26** ratifica el liderazgo del área de protección social, seguido por las áreas de educación y salud, sin diferencias significativas entre ellas, en lo atinente a la coordinación entre jurisdicciones para su gestión.

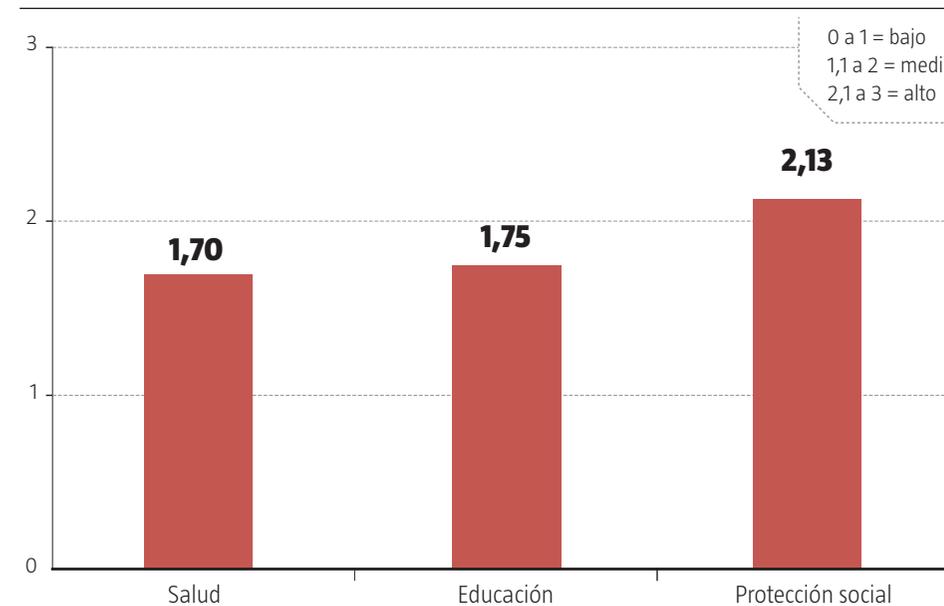
La lógica de esta percepción de coordinación entre instituciones nacionales y subnacionales en protección social tiene su origen, probablemente, en la naturaleza del diseño nacional de gran parte de los programas del sector, como

fuera mencionado previamente. En la medida en que existe una estructura nacional que diseña y financia los programas, el nivel de coordinación hacia abajo reviste menores grados de complejidad, ya que se realiza sobre la base de una toma de decisiones centralizada.

En el caso de la educación, como se señaló, salvo el nivel inicial, el grueso de la oferta educativa (primaria y secundaria), se gestiona a nivel provincial. En este sentido, la necesidad de coordinación, en términos de cantidad de programas o intervenciones, no involucra mucha participación local.

El sector de la salud presenta una situación similar, salvo en aquellas provincias donde se encuentra descentralizada a nivel municipal y que demanda mayores esfuerzos de coordinación, tal como ocurre en la PBA. A su vez, este sector suma una estructura altamente fragmentada que hace más complejos los niveles de coordinación, particularmente cuando el nivel de financiamiento de la salud por parte de la Nación es relativamente poco significativo. La estructura del sector, por tanto, estaría impactando sobre la demanda de coordinación. Esto se refleja en la percepción de los municipios en cuanto a los esfuerzos requeridos para poder avanzar a una agenda conjunta con sus pares a nivel provincial y nacional.

Gráfico 26. Nivel de coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), por área social (en promedio)

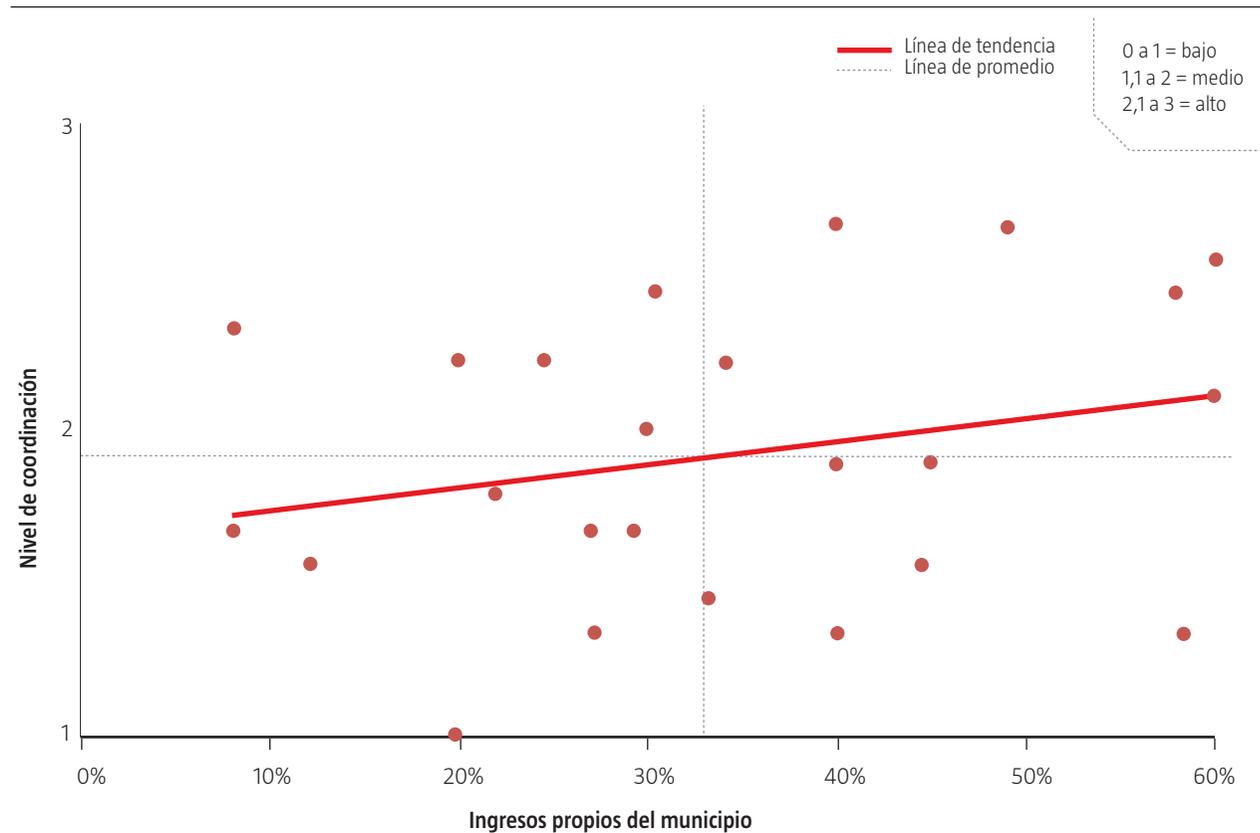


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Para completar este análisis, se presentan los **Gráficos 27** y **28** que intentan establecer alguna relación entre la capacidad municipal de generar ingresos propios, y el nivel de coordinación entre jurisdicciones y con la comunidad local, señalado por los gobiernos locales.

A priori, se espera que exista una relación positiva identificada entre estas dos variables. Es decir, la mayor cantidad de ingresos propios por parte del municipio puede ser identificado con una mayor independencia desde una perspectiva financiera y, por tanto, como factor habilitante para una mayor capacidad en la toma de decisiones estratégicas sectoriales. En este marco, el **Gráfico 27** corrobora la existencia de esta relación, aunque se identifican municipios con fallas de coordinación (ubicados en el cuadrante sur) donde a pesar de contar con una proporción significativa de ingresos propios no logran una buena coordinación con las otras jurisdicciones.

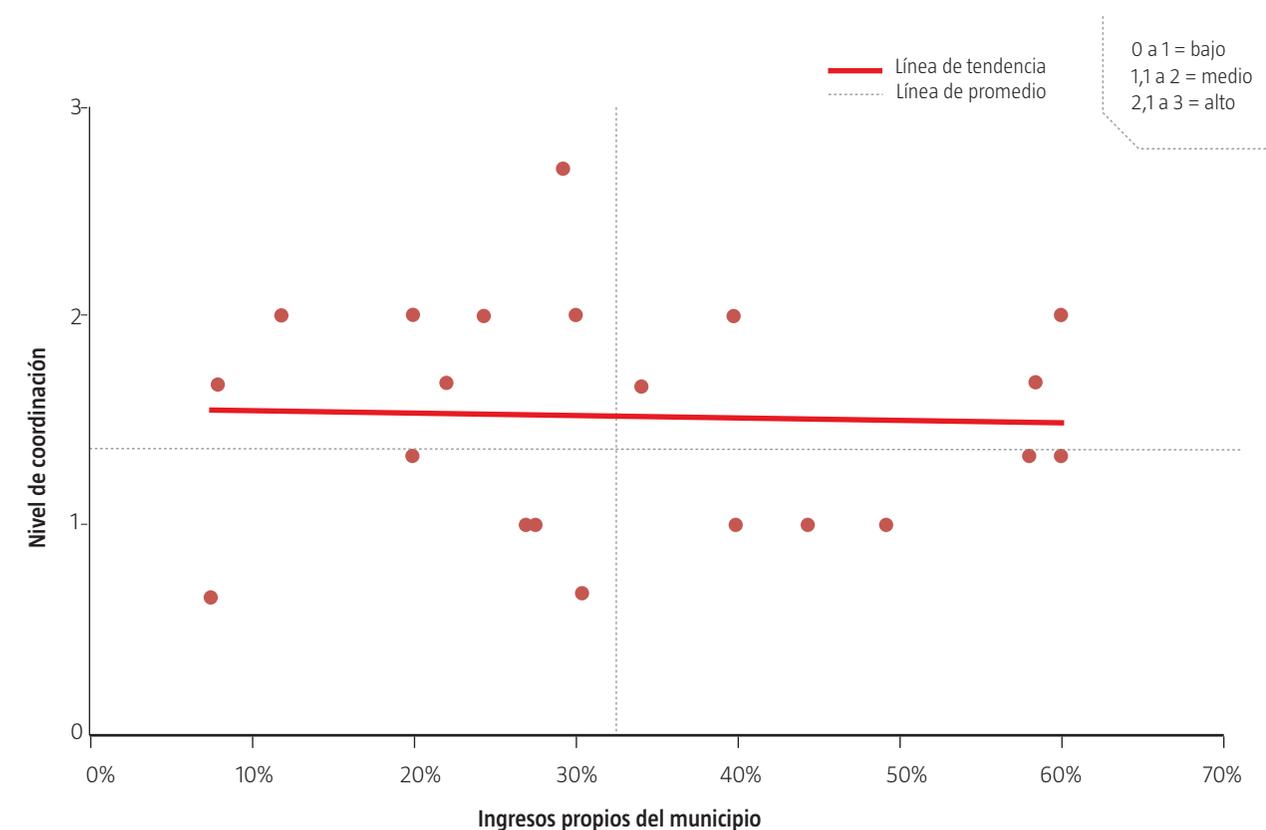
Gráfico 27. Correlación entre la coordinación entre jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y la proporción de ingresos propios, por municipios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Para finalizar, al igual que se realizó con las jurisdicciones nacionales y provinciales, el **Gráfico 28** presenta la coordinación percibida entre las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil. A diferencia del gráfico anterior, en este caso no es posible establecer una correlación positiva o negativa entre los niveles de coordinación y el porcentaje de ingresos propios del municipio.

Gráfico 28. Correlación entre el nivel de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y la proporción de ingresos propios, por municipios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Una relación positiva entre ingreso y coordinación podría sustentar la hipótesis de que mayores recursos propios permiten la elaboración de una oferta programática sobre la base de la identificación de necesidades locales, para lo que se puede requerir el apoyo de la comunidad para convalidar la ejecución y el establecimiento de las prioridades (por ejemplo mediante mecanismos como el presupuesto participativo).

Sin embargo, también puede contemplarse una segunda lectura, según la cual una menor participación de los ingresos propios en el presupuesto municipal está asociada a una mayor coordinación con las instituciones de la sociedad civil. Esto podría ser posible, en tanto la mayor debilidad relativa de los municipios en la cobertura de las necesidades sociales da lugar al desarrollo de instituciones territoriales tendientes a cubrir estas demandas, y de alguna forma, la gestión local pasa a estar intrínsecamente vinculada a la capacidad operativa de estas organizaciones.

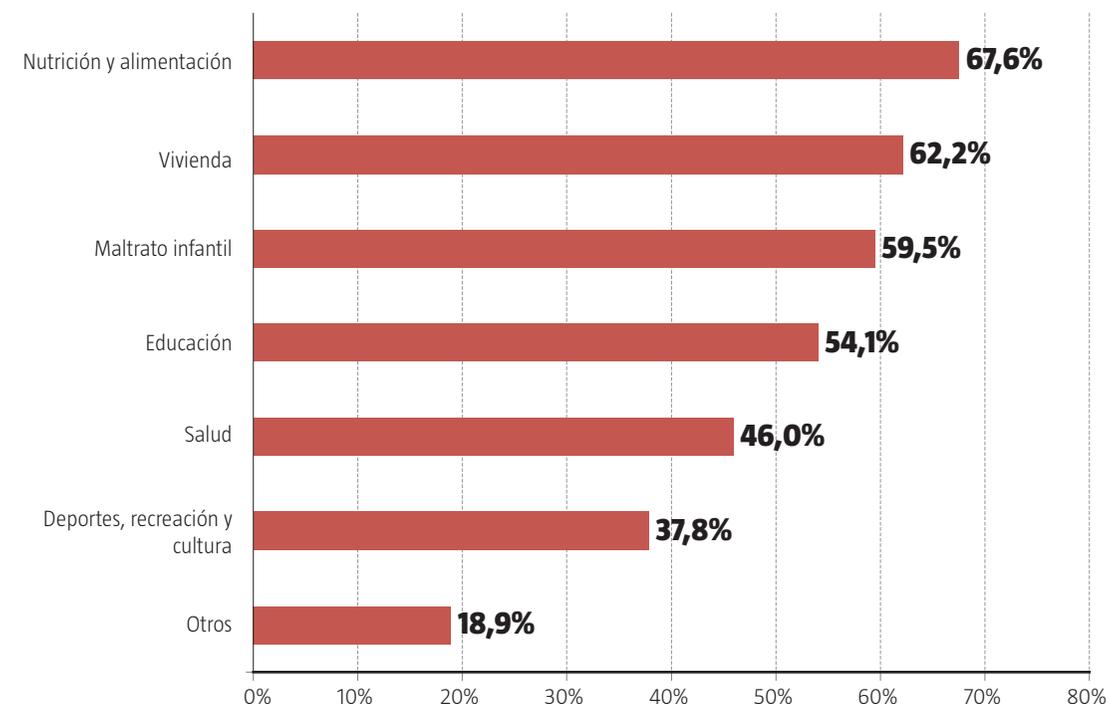
3.5 Incidencia de las políticas de infancia y adolescencia en la gestión municipal

En las secciones anteriores se identificó la importancia de los gobiernos locales en el financiamiento y la gestión de las áreas sociales. En este contexto se insertan las políticas destinadas a la infancia y adolescencia, de especial interés para este estudio, en tanto se dirigen a un grupo particularmente vulnerable y estratégico para el país.

La generación de sistemas de protección locales para niñas, niños y adolescentes requiere tanto de recursos económicos como de la capacidad para identificar las necesidades específicas de esta población. Esto permite implementar efectivamente las intervenciones sociales y avanzar en la garantía y satisfacción de sus derechos. En esta dirección, se profundizará el análisis de indicadores que permitan identificar tanto la incidencia de las políticas de infancia y adolescencia en los gobiernos locales como las características que éstas adquieren a nivel local.

De acuerdo con la información provista por las encuestas, el **Gráfico 29** expone las principales necesidades de la población infantil identificadas por las autoridades locales.

Gráfico 29. Problemáticas priorizadas en materia de infancia y adolescencia por los municipios (en porcentajes)*



* En porcentajes de respuestas afirmativas.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

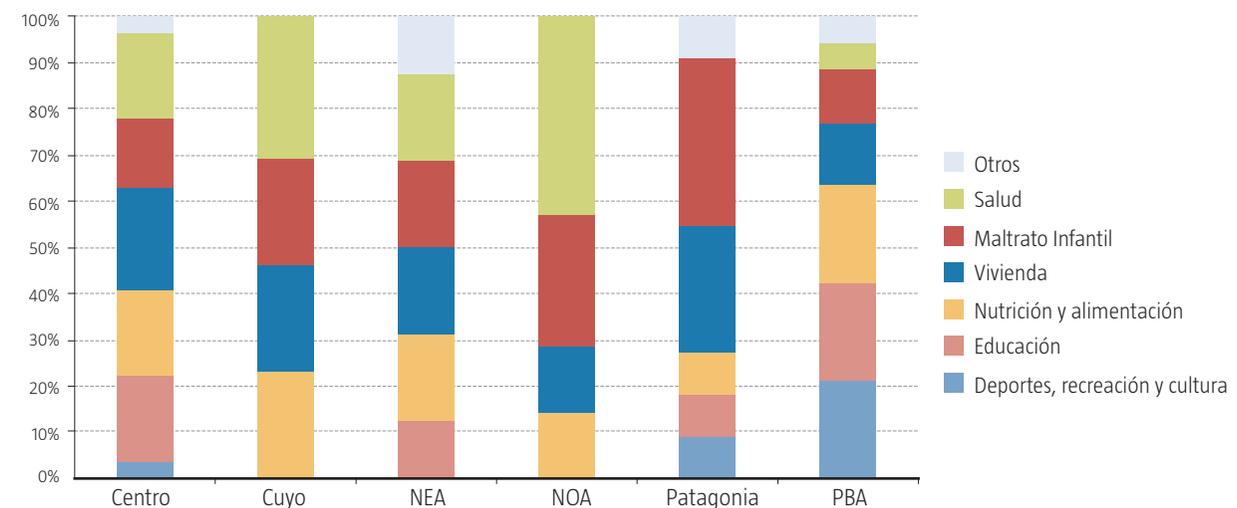
La nutrición y la alimentación surgen como la principal demanda identificada por los funcionarios de los gobiernos locales con una relevancia del 67,6% del total de los encuestados, y representa la persistencia de fallas en los mecanismos sociales de asignación de recursos. En segundo lugar, surge la necesidad de una vivienda digna, que es otro gran determinante social que impacta tanto en la salud como en la educación de la población.

En tercer lugar, se ubica el maltrato infantil, una problemática de protección social grave y que, a diferencia de las otras dos temáticas previas, requiere intervenciones más complejas, que demandan gran capacidad local para su resolución. Las áreas tradicionales de educación y salud, por su parte, se encuentran en el cuarto y quinto lugar, y oscilan entre el 46% y 55% de las respuestas afirmativas.

Desde una mirada comparativa, este mismo ejercicio arroja resultados por región que distan de ser homogéneos, tal como se observa en el **Gráfico 30**. Allí se evidencia tanto la naturaleza idiosincrática de cada problemática como la ausencia de criterios uniformes para el abordaje de necesidades entre áreas geográficas del país.

La identificación de necesidades sociales es ciertamente relevante, en la medida que permite establecer prioridades de política sobre las cuales definir la asignación de recursos, tanto económicos como técnicos, para poder elaborar las intervenciones tendientes a resolver las problemáticas detectadas. En este sentido, el **Gráfico 31** expone la presencia promedio de programas provinciales y municipales destinados a la infancia y adolescencia para cada región del país.

Gráfico 30. Principales problemáticas relacionadas a la infancia y adolescencia, por región (en porcentajes)*



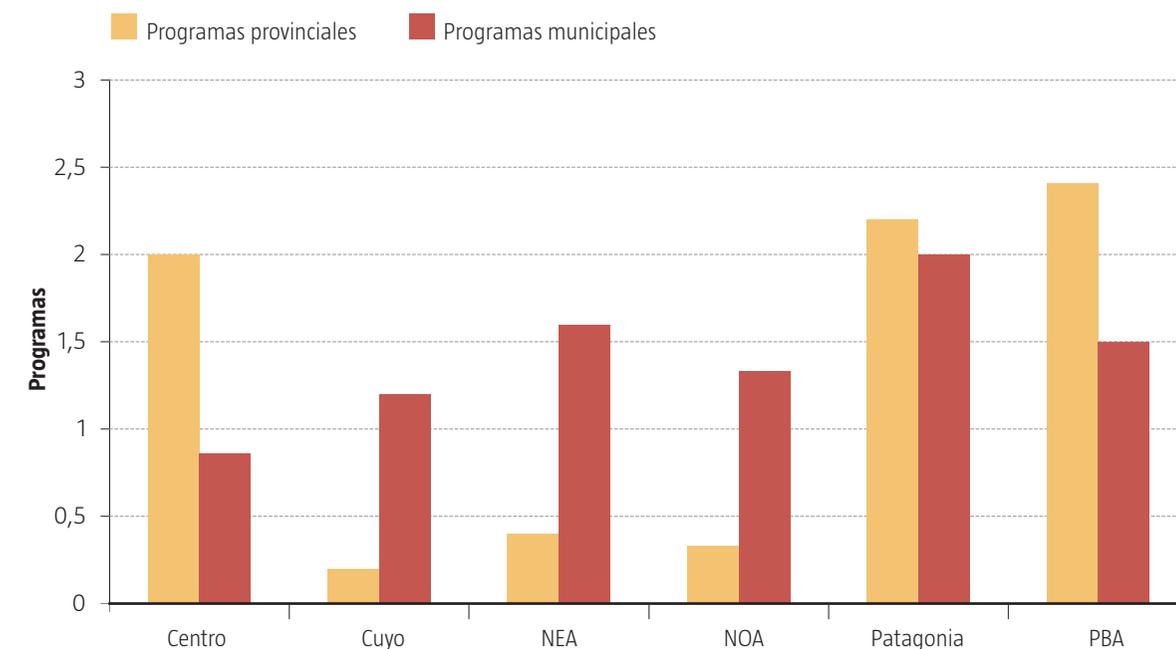
* En porcentajes sobre el total de respuestas afirmativas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Por un lado se encuentran los municipios de la PBA, la Patagonia y la región Centro que cuentan con una presencia significativa de programas provinciales en la temática (entre 2 y 2,4 programas promedio), que supera en los tres casos la oferta municipal. Asimismo, Patagonia y PBA muestran una oferta programática municipal significativa (entre 1,5 y 2 programas promedio), en tanto que en la región Centro la participación local es menor.

En el otro extremo se ubican las regiones de NEA, NOA y Cuyo que registran una relación inversa a la identificada en el grupo anterior: la oferta municipal de programas específicos de infancia supera ampliamente a la provincial. Así, en todos los casos del nivel municipal se registra como mínimo una iniciativa local.

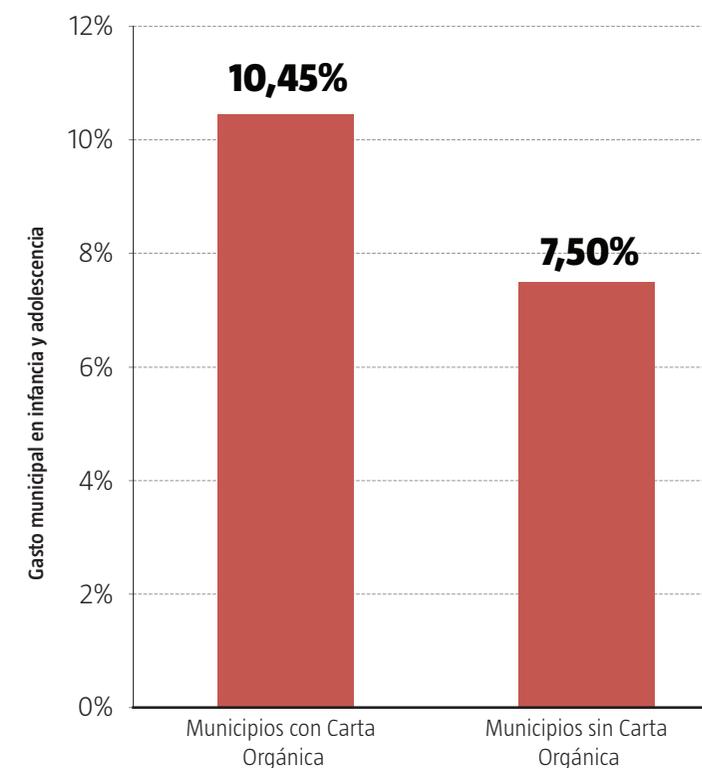
Gráfico 31. Cantidad de programas provinciales y municipales de infancia y adolescencia, por municipio y por región (en promedio)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

La generación de programas para temas específicos como infancia y adolescencia requiere de cierta organización institucional. Así, por ejemplo, el grado de autonomía del gobierno local puede incidir en los alcances de una estrategia social municipal. Esta hipótesis parece encontrar sustento en la información provista por el **Gráfico 32**, donde los municipios con Carta Orgánica superan en aproximadamente un 30% a aquellos sin Carta Orgánica, en la inversión municipal que destinan a infancia y adolescencia.

Gráfico 32. Inversión pública municipal destinada a infancia y adolescencia, por grado de autonomía municipal (en porcentajes)



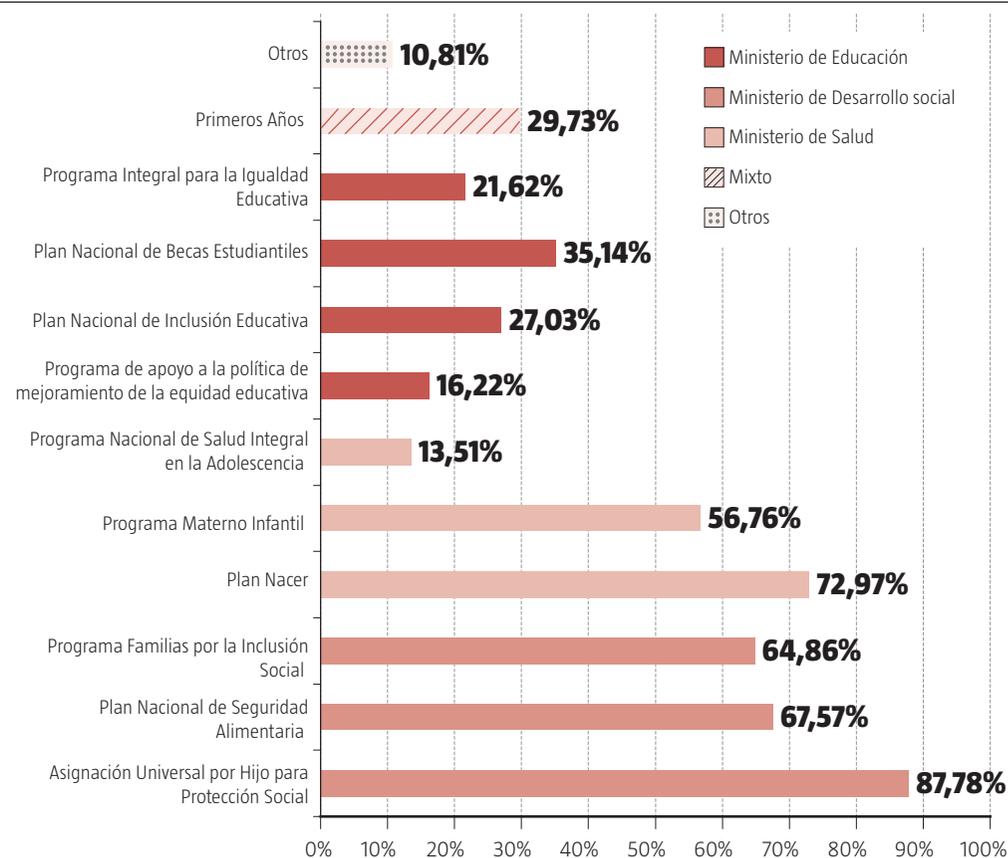
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

La presencia de programas nacionales en municipios, por su parte, representa tanto los criterios de priorización definidos por el gobierno nacional, como el mecanismo para ordenar las estrategias de gestión en los niveles subnacionales de gobierno. Particularmente, el **Gráfico 33** expone cuáles son las prioridades establecidas por el gobierno nacional, a partir de los programas sociales vinculados con la infancia y adolescencia que se ejecutan en municipios.

El recientemente lanzado programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que se instrumenta a través de la ANSES, muestra una amplia presencia local (87,78% de los municipios encuestados) y luego se ubica el Plan Nacer, impulsado por el Ministro de Salud de la Nación (72,97%). En tercer lugar se encuentra el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (67,57%), en concordancia con los desafíos anteriormente identificados por las autoridades locales, seguido muy de cerca por el Programa Familias por la Inclusión Social (64,86%), ambas iniciativas generadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dentro del grupo de programas con mayor presencia municipal, en quinto lugar se encuentra el Programa Materno Infantil, del Ministerio de Salud de la Nación, aunque con un porcentaje relativamente menor (56,76%).

En consistencia con lo señalado en secciones anteriores, se observa aquí el predominio del área de protección social en términos de programas nacionales con anclaje local, seguida por el sector de la salud pública y, en último lugar, por el área educativa. Esto involucra mayores desafíos de coordinación en salud y protección social, y responde a la separación de funciones entre niveles de gobierno resultante de los procesos de descentralización propios de cada sector social.

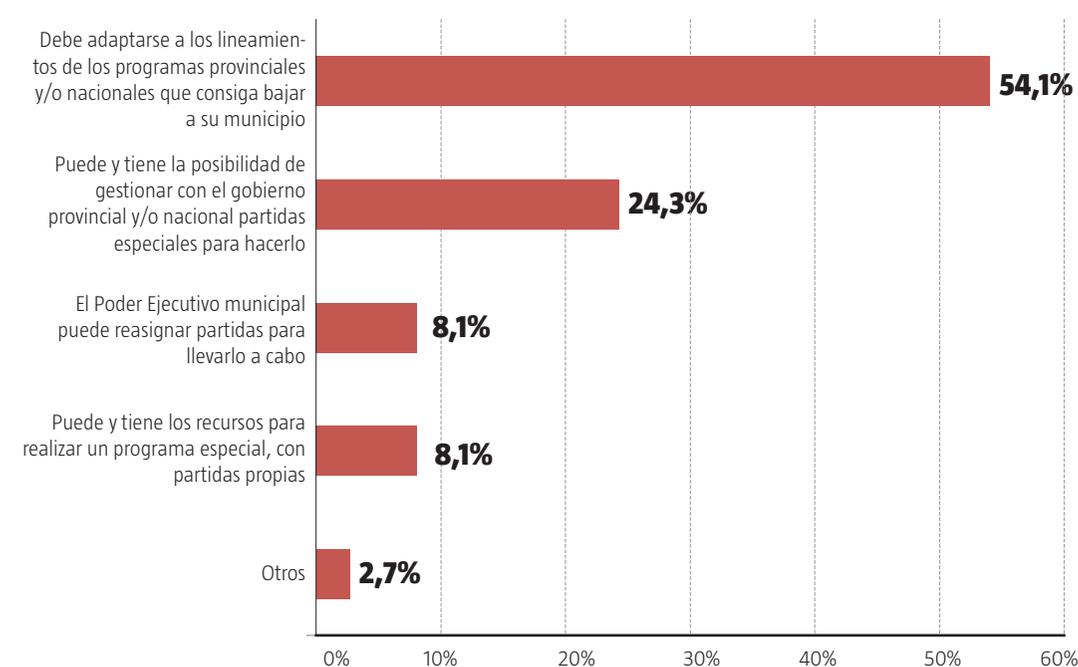
Gráfico 33. Presencia de programas nacionales en municipios, por dependencia ministerial (en porcentajes)



Nota: Al momento de realizarse la encuesta todavía no se había efectuado el traspaso de beneficiarios del Programa Familias por la Inclusión Social al programa de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que se estableció a través del decreto 1602/09.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

Finalmente, el **Gráfico 34** busca identificar la capacidad de incidencia en la agenda de infancia y adolescencia, al menos desde la percepción de aquellos que toman las decisiones a nivel local.

Gráfico 34. Situación municipal al momento de emprender programas para la infancia y adolescencia (en porcentajes)*



* Respuestas a la pregunta "Si tuviera que definir la situación que más se acerca a su realidad, en caso de querer generar un programa para la niñez y adolescencia, su municipio:"
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el marco del proyecto "Construyendo la agenda de la niñez" (2009-2010).

A pesar de que el 81% de los municipios manifestó contar con una dependencia municipal específica para infancia y adolescencia, los gobiernos evidencian una autonomía limitada para desarrollar políticas locales.

Así, el **Gráfico 34** revela que la mayoría de los municipios presenta un accionar acotado a los márgenes que permitan los lineamientos de programas provinciales o nacionales. Esto refleja una alta dependencia financiera y política de los programas provenientes de los gobiernos centrales sobre la estrategia municipal.

Cerca de un 25% de los municipios percibe tener la posibilidad de gestionar con gobiernos provinciales y nacionales partidas especiales para llevar a cabo programas locales. Este grupo contaría con mayores oportunidades de llevar adelante una agenda de iniciativas locales. Finalmente, cabe destacar que sólo un 16,2% de los municipios percibe grados mayores de autonomía para desarrollar programas propios y obtener los recursos para llevarlos a cabo.

Capítulo 4

Reflexiones finales

A modo de conclusión, si bien el estudio muestra que los presupuestos municipales tienen un financiamiento propio significativo, cercano a un promedio del 33%, el peso específico de los gobiernos locales en la inversión en áreas sociales se ve reducido. Esto responde a que la inversión pública social depende significativamente de los recursos provenientes de los gobiernos provinciales, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires, y del gobierno nacional, particularmente en el sector de protección social. Esto permite de algún modo alinear acciones dentro de una estructura de coordinación compleja entre Nación, provincias y municipios. Por el contrario, el caso de la salud pública, caracterizada por su profunda segmentación, desafía las capacidades municipales para fijar conjuntamente reglas de políticas con otras instancias de gobierno. Desde esta perspectiva, se señala tanto la necesidad de reforzar la coordinación de actividades, como la de brindar capacitación local para posibilitar la definición de estrategias y programas sanitarios municipales. Por su parte, la participación local en educación se concentra en el nivel inicial, un sector que se encuentra en desarrollo y que demanda grandes desafíos de coordinación, principalmente con las provincias que concentran las mayores responsabilidades de gestión del área.

Finalmente, la determinación de una estrategia específica concentrada en infancia y adolescencia muestra la existencia de problemáticas básicas aún no resueltas, como es el caso de nutrición y vivienda, y de algunas vinculadas con requerimientos de intervenciones más complejas, como el maltrato infantil. Complementariamente, se percibe la existencia de limitaciones en los gobiernos locales para poder llevar a cabo una política autónoma, debido a que dependen en gran medida de los lineamientos y, fundamentalmente, de los recursos de origen nacional y provincial.

En definitiva, el desafío que enfrentan los municipios en materia social, y especialmente en materia de las problemáticas de infancia y adolescencia, exige estructuras que efectivamente logren coordinar los niveles de gobierno y las áreas sociales. Ello se vincula con el desarrollo de esfuerzos en el área de gestión de los recursos y en la búsqueda de canales de comunicación y articulación que permitan presentar las prioridades identificadas en el territorio, y que puedan ser transmitidas a los niveles nacionales de gobierno. Tal coordinación adquiere diferentes formas y responsabilidades de cada nivel de gobierno: particularmente en el área de protección social a nivel nacional, y de salud y educación a nivel provincial, que permitan desarrollar acciones que reduzcan las brechas entre las necesidades y las acciones de gobierno.

Bibliografía

Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (comp.) (2004): "Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina", IIED- América Latina Publicaciones, Buenos Aires.

Cravacuore, Daniel (2007), "Los municipios argentinos (1990 - 2005)", en Cravacuore, Daniel y Ricardo Israel (comp.): *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.

Curcio, Javier (2005). "Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL. Santiago de Chile.

Dirección de Análisis de Gasto y Programas Sociales, "Series de Gasto Público Consolidado por finalidad- función (1980-2008)", Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html (última actualización: julio 2010).

Fernández Arroyo, Nicolás (2009), "Hay más funciones, falta más liderazgo", *Agenda pública a 25 años de democracia*, N° 3, CIPPEC. Buenos Aires. Págs. 76-79.

Iturburu, Mónica (2000), "Municipios Argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local". INAP. Buenos Aires.

Maceira, Daniel et ál (2010), "Gasto público social en infancia y adolescencia: un análisis presupuestario para la provincia de Salta", Fundación CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.

Anexo I: Listado de municipios encuestados

Municipio	Provincia
Carlos Casares	Buenos Aires
Florencio Varela	Buenos Aires
General Alvarado	Buenos Aires
General Pueyrredón	Buenos Aires
José C. Paz	Buenos Aires
Mercedes	Buenos Aires
Olavarría	Buenos Aires
Patagones	Buenos Aires
Rojas	Buenos Aires
San Fernando	Buenos Aires
San Miguel	Buenos Aires
Tandil	Buenos Aires
Rawson	Chubut
Río Cuarto	Córdoba
Río Tercero	Córdoba
Villa María	Córdoba
Corrientes (Capital)	Corrientes
Paso de los Libres	Corrientes
Gualeguay	Entre Ríos
La Paz	Entre Ríos
Perico	Jujuy
La Rioja (Capital)	La Rioja
Luján de Cuyo	Mendoza
Malargüe	Mendoza
El Dorado	Misiones
Leandro N. Alem	Misiones
Oberá	Misiones
San Carlos de Bariloche	Río Negro
Viedma	Río Negro
Villa Regina	Río Negro
San José de Metán	Salta
Rawson	San Juan
Santa Lucía	San Juan
San Justo	Santa Fe
Santo Tomé	Santa Fe
Ushuaia	Tierra del Fuego
Famailá	Tucumán

Anexo II: Cuestionario utilizado en la encuesta

Información general

Correo electrónico:
 Contraseña:
 Nombre:
 Cargo:
 Teléfono:
 Municipio:
 Provincia:
 Población (Censo 2001):
 Nombre del intendente/a:
 Período del mandato:
 Partido político:
 Antigüedad del actual intendente (en años):

1. ¿Su municipio tiene carta orgánica?

- a. Si b. No

2. ¿Qué tipo de presupuesto tiene el municipio?

- a. Tradicional
 b. Por programas
 c. Otros (Comente)

3. ¿Tienen presupuesto participativo?

- a. Sí b. No

4. El presupuesto municipal, ¿esta disponible en Internet?

- a. Sí b. No

Ingrese página Web:

5. ¿Cuál es el porcentaje de ingresos propios del municipio según datos del último presupuesto?

6. ¿El municipio tiene a cargo alguna de las siguientes instituciones de salud?

- a. Hospitales municipales
 Sí No ¿Cuántos?
 b. Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS)
 Sí No ¿Cuántos?

7. Dentro del gasto municipal total, ¿qué porcentaje se destina al mantenimiento y funcionamiento de hospitales y CAPS en el municipio? (incluyendo RRHH, infraestructura, insumos y materiales, etc.)

- a. Entre el 0% y el 10%
- b. Entre el 11% y el 20%
- c. Entre el 21% y el 30%
- d. Entre el 31% y el 40%
- e. Más del 41%
- f. No aplica

8. ¿El municipio tiene a cargo alguna de las siguientes instituciones de educación?

- a. Jardines maternos (0 a 2 años) y Jardines de infantes (3 a 5 años) municipales
Sí No ¿Cuántos?
- b. Escuelas primarias o secundarias municipales
Sí No ¿Cuántos?
- c. Instituciones de educación superior (terciaria o universitaria)
Sí No ¿Cuántos?

9. Dentro del gasto municipal total, ¿qué porcentaje se destina al mantenimiento y funcionamiento de las instituciones educativas en el municipio? (incluyendo RRHH, infraestructura, insumos y materiales, etc.)

- a. Entre el 0% y el 10%
- b. Entre el 11% y el 20%
- c. Entre el 21% y el 30%
- d. Entre el 31% y el 40%
- e. Más del 41%
- f. No aplica

10. ¿El municipio tiene a cargo alguna de las siguientes instituciones de protección social?

- a. Centros de desarrollo infantil
Sí No ¿Cuántos?
- b. Comedores
Sí No ¿Cuántos?
- c. Hogares
Sí No ¿Cuántos?

11. Dentro del gasto municipal total, ¿qué porcentaje se destina al mantenimiento y funcionamiento de las instituciones de protección social mencionadas en la pregunta anterior? (incluyendo RRHH, infraestructura, insumos y materiales, etc.)

- a. Entre el 0% y el 10%

- b. Entre el 11% y el 20%
- c. Entre el 21% y el 30%
- d. Entre el 31% y el 40%
- e. Más del 41%
- f. No aplica

Las siguientes preguntas del cuestionario se orientan a identificar el gasto y los programas del municipio destinados a niñez. Por gasto en niñez se entiende a aquellos recursos dirigidos a niños y adolescentes. Asimismo, se incluyen programas dirigidos a la familia, con el requisito de que para recibirlo deben tener hijos menores de 18 años. Este gasto se realiza a través de programas, planes y actividades que incluyen las siguientes categorías:

- Ayuda directa, con transferencias o subsidios a familias con hijos menores de edad;
- Deportes, recreación y cultura, con programas de fomento del deporte y acciones culturales;
- Desarrollo e integración, con iniciativas para grupos vulnerables;
- Educación, que incluye, tanto la educación básica como acciones compensatorias e iniciativas relacionadas con la capacitación docente y la calidad educativa;
- Nutrición y alimentación, que incorpora comedores escolares y comunitarios y otras acciones relacionadas con esta problemática;
- Protección del niño, que apunta a la protección de los derechos del niño;
- Salud, con programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y vacunación, entre otros.

12. ¿Cuáles de estos programas, planes o acciones reciben presupuesto para ser ejecutados por el municipio? Utilizar definición del recuadro

	Nivel de gobierno	Recursos municipales	Recursos provinciales	Recursos nacionales
Tipo de intervenciones				
Ayuda directa				
Deportes, recreación y cultura				
Desarrollo e integración				
Educación				
Nutrición y alimentación				
Protección del niño				
Salud				

13. ¿Cuál es el porcentaje del gasto municipal total destinado a partidas relacionadas con niñez y adolescencia?

- a. Entre el 0% y el 5%
- b. Entre el 6% y el 10%
- c. Entre el 11% y el 20%
- d. Entre el 21% y el 30%
- e. Más del 31%
- f. No aplica

14. ¿Qué dependencias municipales se encargan de implementar políticas destinadas a adolescencia y niñez? (listar secretarías, subsecretarías y direcciones)

15. ¿Existe alguna dependencia particular encargada de coordinar la estrategia municipal de niñez y adolescencia?

- a. Sí (Ir a p.16) b. No (Ir a p.17)
- ¿Cuál?

16. ¿Cuál es el grado de coordinación* de los programas y actividades destinados a la niñez y adolescencia que se implementan en el municipio? Completar para cada área temática y nivel de coordinación con: alto, medio, bajo, ninguno

	Nivel de Coordinación	Entre dependencias del municipio	Con dependencias provinciales	Con dependencias nacionales	Con otras organizaciones de la sociedad civil
Áreas temáticas					
Salud					
Educación					
Desarrollo Social					

* Por coordinación entendemos la participación y la articulación de la toma de decisiones de las dependencias públicas involucradas, en las etapas de diseño, ejecución y evaluación de programas y actividades.

17. ¿Qué programas de Nación destinados a niñez y adolescencia se implementan actualmente en su municipio? (marcar con una X)

- a. Asignación Universal por Hijo para Protección Social (ANSES)
- b. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ministerio de Desarrollo Social)
- c. Programa Familias por la Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo Social)
- d. Plan Nacer (Ministerio de Salud)
- e. Programa Materno Infantil (Ministerio de Salud)
- f. Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (Ministerio de Salud)
- g. Primeros Años (Ministerios de: Salud, Educación, Desarrollo Social)
- h. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa (PROMEDU) (Ministerio de Educación)
- i. Plan Nacional de Inclusión Educativa (Ministerio de Educación)
- j. Plan Nacional de Becas Estudiantiles (Ministerio de Educación)
- k. Programa Integral para la Igualdad Educativa (Ministerio de Educación)
- l. Otros (Listar)

18. ¿Qué programas de la Provincia destinados a niñez y adolescencia se implementan en su municipio? (listar)

19. ¿El municipio desarrolla programas propios de niñez y adolescencia?

- a. Sí b. No
- ¿Cuáles?

20. ¿Qué porcentaje representan estos programas municipales dentro del presupuesto municipal?

- a. Entre el 0% y el 5%
- b. Entre el 6% y el 10%
- c. Entre el 11% y el 20%
- d. Entre el 21% y el 30%
- e. Más del 31%

21. ¿Tiene el municipio alguna de las siguientes herramientas de planificación estratégica?

- a. Plan estratégico de la ciudad
- b. Plan de gobierno o de gestión
- c. Programa estratégico
- d. Carta compromiso
- e. Tablero de control
- f. Otros (Listar)

22. ¿Cuáles son las principales problemáticas en materia de niñez y adolescencia en el municipio?

- a. Deportes, recreación y cultura
- b. Educación
- c. Nutrición y Alimentación
- d. Salud
- e. Vivienda
- f. Maltrato infantil
- g. Otros (Listar)

23. Si tuviera que definir la situación que más se acerca a su realidad, en caso de querer generar un programa para la niñez y adolescencia, su municipio:

- a. Puede y tiene los recursos para realizar un programa especial, con partidas propias.
- b. Puede y tiene la posibilidad de gestionar con el gobierno provincial y/o nacional partidas especiales para hacerlo.
- c. Debe adaptarse a los lineamientos de los programas provinciales y/o nacionales que consiga bajar a su municipio.
- d. El Poder Ejecutivo municipal puede reasignar partidas para llevarlo a cabo.
- e. Otros (Comente)

24. Por favor envíe el organigrama de la municipalidad al correo electrónico infodesarrollolocal@cippec.org (secretarías, subsecretarías y direcciones).**Acerca de los autores****Daniel Maceira**

Director del Programa de Salud de CIPPEC. Es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Ph.D. en Economía, Universidad de Boston, Estados Unidos, especializado en economía de la salud y organización industrial, con becas y subsidios de estudio de la Fundación Ford, el Programa de Becas del Gobierno de Japón, la Fundación Adenauer, y la Beca Rosestein-Rodan de la Universidad de Boston, entre otras. Es investigador titular del CEDES e investigador adjunto del CONICET. Desarrolla actividades docentes en universidades nacionales y extranjeras. Realizó varias publicaciones en revistas especializadas y ha tenido participación en numerosos proyectos de investigación y programas de asistencia técnica, especialmente en América Latina y el Caribe.

Sofía Olaviaga

Coordinadora de 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.

Nicolás Fernández Arroyo

Director del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés, y realizó una maestría en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, España). Ha liderado varios proyectos de asistencia técnica a gobiernos locales, y de investigación referidos al fortalecimiento de la gestión municipal y el fomento del desarrollo económico local. Es docente e investigador de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

María Victoria Boix

Coordinadora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella, y candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas, de la Universidad de San Andrés.

Si desea citar este manual: Maceira, Daniel; Olaviaga, Sofía; Fernández Arroyo, Nicolás y Boix, María V.: *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*, 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 400 ejemplares se terminó de imprimir en diciembre de 2010, en Imprenta Multi Group SRL, Av. Belgrano 520, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.