

"Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)"

**Lic. Lucas Martín Medrano
Asesor Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires, República Argentina
Miembro del Equipo Interdisciplinario del Observatorio Social Legislativo**

**Actividad Formativa
Curso de Especialización de sobre Gerencia y Marketing Político de los
Gobiernos Locales. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)**

Contacto: Tel: -54- 011- 156-683-6199
-54- 011- 3965-0812
lucasmadrano@gmail.com

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo.....	3
Capítulo I: Marco Teórico.....	4
Capítulo II: Descripción del Municipio de Leandro N. Alem. Su encuadre normativo.....	10
Capítulo III: Diagnóstico de la situación actual.....	14
Capítulo IV: La nueva institucionalidad de la Ley Provincial 13.298 de Promoción y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes.....	20
Capítulo V: Aspectos a desarrollar en pos del fortalecimiento Institucional.....	25
- Los Consejos Locales.....	28
- Cuestiones Presupuestarias.....	31
Reflexiones.....	39
Bibliografía.....	42
Anexo.....	45

Resumen Ejecutivo:

El propósito de este trabajo es presentar una experiencia relativamente exitosa de creación, desarrollo y fortalecimiento institucional en el Municipio de Leandro N. Alem, vinculado con el sector poblacional adolescente.

A tal fin, se presentaran y describirán las variantes normativas principales que posibilitaron la creación de nuevas instituciones, algunas dependientes funcional y administrativamente del nivel provincial de gobierno y otras descentralizadas a nivel municipal.

Nuestro foco estará puesto en éstas últimas, en pos de poder visibilizar la importancia y el impacto real que tiene las instituciones municipales en el desarrollo y sostenimiento de la vida de sus ciudadanos (en este caso específico, en sus adolescentes).

Específicamente nos centraremos en el rol de los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, una nueva institución (municipal) creada en el año 2005 por ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires, en consonancia con los preceptos de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños y la ley nacional 26.061. También señalaremos las principales dificultades que sufre la implementación de los Consejos Locales de promoción y protección de derechos, su funcionalidad, composición, rol de cada uno de los actores intervinientes y la necesidad de conformación de los mismos.

A su vez se efectuará una somera descripción de la situación presupuestaria provincial en relación a la implementación del sistema de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, previsto en la ley provincial 13.298.

En este sentido, se presentarán algunos indicadores sociales elegidos coherentemente, teniendo en cuenta las problemáticas centrales que atienden dichos Servicios Locales, con el objeto de determinar la situación fáctica de los adolescentes en el Municipio y se comparan algunos indicadores con Municipios vecinos de similares características.

Por último se plantean algunos obstáculos, dificultades y desafíos que tiene el Servicio Local del nuestro Municipio, señalando algunas ideas que ayudarían a sortear estos escollos, y lograr el tan mentado desarrollo institucional.

Capítulo I: Marco Teórico

Aprovechar las oportunidades y conjurar las amenazas que han significado fenómenos como los procesos globalizadores, la crisis del Estado intervencionista e interventor y la emergencia y revalorización de lo local –con sus secuelas en cuanto a los mecanismos de integración y cohesión social, nuevas correlaciones de poder y de fuerzas, actores e identidades emergentes y nuevos tipos de conflicto social-, son los retos más significativos que enfrenta hoy América Latina. Estos retos han replanteado tanto las estrategias de desarrollo como, consecuencialmente, los parámetros y resultados esperados de la reforma del Estado¹.

En este contexto, también se multiplican los actores involucrados en el proceso de desarrollo institucional iniciado a mediados de los 90. Emerge la idea, cada vez más aceptada en diferentes ámbitos, de que sólo el Estado Nacional no puede ser el facilitador y solucionador de todos los problemas existentes en las diferentes comunidades.

Además del Estado Nacional, las organizaciones sociales (no gubernamentales) en sus diferentes niveles, empresariales, sindicales, asociaciones civiles, agentes financieros o de cooperación técnica internacionales, gobiernos sub-nacionales (provinciales o estatales) y los gobiernos municipales (locales), deben tener un rol preponderante y decisivo en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y en la estructuración de instituciones cada vez más sólidas y confiables en cuanto a su funcionamiento y capacidad para resolver conflictos.

En este contexto se perfila otra agenda pública que contiene cuestiones como la corresponsabilidad ante problemas como la sostenibilidad ambiental de la economía de mercado; la vulneración de los derechos humanos y la discriminación de cualquier tipo, la exclusión, la inequidad y la pobreza².

Dos desafíos cruciales parecen presentarse para la gobernabilidad democrática: la lucha contra la pobreza y la vinculación con una ciudadanía cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones. En particular, y de manera más urgente, se hace evidente la necesidad de políticas sociales más activas, destinadas a contrarrestar los efectos negativos de la crisis de los años ochenta (y noventa), y de los ajustes y sobreajustes posteriores. Como es sabido, estos ajustes se han traducido en desocupación y

¹ Brito, Morelba; “ “Buen Gobierno” local y calidad de la democracia”; Instituciones y Desarrollo; 2002; material otorgado en el Curso de Especialización sobre Gerencia y Marketing Político, Unión Iberoamericana de Municipalistas; p: 2.

² Brito, Morelba; “Entorno político en América Latina y el Caribe”; Agosto-Septiembre 2010; material otorgado en el Curso de Especialización sobre Gerencia y Marketing Político, Unión Iberoamericana de Municipalistas; p: 4.

subocupación, deterioro de los servicios sociales, y degradación general en las condiciones de educación, salud, vivienda, trabajo y cultura, entre otros aspectos³.

Es en este marco donde insertamos nuestro objeto de estudio: el sector adolescente. Claro que debemos circunscribirlo aún más, debido a la inconsistencia que tendría hablar en general de “la adolescencia”. Por ello hemos decidido acotar nuestro objeto teniendo en cuenta el siguiente criterio cronológico: a los fines de este trabajo, consideraremos adolescentes a las personas de 15 a 19 años.⁴

Estos y otros temas como el desarrollo local, la guerra, la violencia, el narcotráfico, y la cuestión de las prácticas éticas para el mundo de la política y la economía, dejan de ser objetos de preocupación exclusiva de Estados, instituciones académicas y de medios de comunicación, para ser asuntos sobre los que otros actores comparten información, agencian recursos y coordinan acciones en torno a ellos⁵.

Aquí emerge el tema macro que contiene a los que trataremos de desarrollar en este trabajo (desarrollo institucional a nivel local): el desarrollo local. La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo “desde abajo”, no un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no⁶.

Como sabemos el desarrollo local es un tema vinculado más bien con el aspecto económico. Sin embargo, existen otras aristas que se desprenden del mismo, como ser el desarrollo institucional. Al hablar de desarrollo institucional se proyectan los imaginarios que tienen tanto los administrativos, como los académicos y demás agentes participantes

³ Camou, Antonio; “Gobernabilidad y Democracia”; Instituto Federal Electoral; material otorgado en el Curso de Especialización sobre Gerencia y Marketing Político, Unión Iberoamericana de Municipalistas; p: 23.

⁴ Decidimos adoptar este criterio basados en dos fundamentos centrales. El primero vinculado a que creemos que es la franja etaria más complicada en términos de vulneración de derechos fundamentales y por tanto merece ser estudiada de forma minuciosa y detallada. El segundo por una cuestión más bien científica, basados en los cortes de recolección de datos que realizan las diferentes instituciones públicas – fuentes públicas de información- (15-19 años; entre otros), que nos permite establecer comparaciones no sólo entre diferentes franjas etarias, sino también tener una evolución de los indicadores de los adolescentes que tiene esa edad.

⁵ Brito, Morelba; op. cit.; p: 4-5.

⁶ Arroyo, Daniel; “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”; consultado en internet, en la página www.cenoc.gov.ar/.../Los%20ejes%20centrales%20del%20Desarrollo%20Local%20en%...; el día 1 de diciembre de 2010.

de las instituciones. Dichos imaginarios corresponden al aumento de recursos económicos y humanos, el mejoramiento de la infraestructura, la organización de cronogramas, planes de acción y otros elementos que se esperan contribuyan a la proyección y el cumplimiento de la misión y visión de las instituciones⁷.

Por su parte, una de las definiciones más citadas de una “institución” es probablemente la formulada por Uphoff: “Conjuntos de normas y conductas que persisten durante el tiempo por servir a propósitos colectivamente estimados”⁸.

Al usar esta definición, es posible distinguir entre instituciones concretas y abstractas. Entre las instituciones concretas se encuentran el gobierno, escuelas, cortes de justicia etc., que tienen una estructura organizacional. Son entidades colectivamente estimadas con cierta durabilidad. Las instituciones concretas pueden considerarse como actores involucrados en un determinado contexto de desarrollo. El análisis de su posición y de su rol (actual o potencial) puede ser de gran importancia para el diseño de las intervenciones de desarrollo. Se puede decir que una institución concreta es una organización que ha adquirido un grado de estima y estabilidad que permite describirla como duradera.

Por su parte, ejemplos de instituciones abstractas son la ley, el sistema de libre mercado, reglas sociales no escritas, el dinero, etc. Las instituciones abstractas pueden considerarse como los factores que influyen el contexto, delimitando las actividades de desarrollo. En el caso de nuestro trabajo, veremos que este tipo de instituciones son de una importancia vital, fundamentalmente el plexo normativo compuesto por la Convención de los Derechos del Niño, la ley nacional 26.061, y específicamente la ley provincial 13.298.

Estas normas crean una nueva institucionalidad vinculada al nuevo tratamiento que necesitan los jóvenes (luego del cambio de paradigma acerca del entendimiento de la adolescencia, ahora considerando a los mismos como sujetos de derecho), lo cual nos permite inferir y plantear nuestra hipótesis del trabajo, acerca de que la nueva institucionalidad creada por las normas nacionales (en concordancia con lo dispuesto internacionalmente) y específicamente por las provinciales, fomenta y asegura el mejor tratamiento de los adolescentes de 15 a 19 años. Esta hipótesis la contrastaremos con los adolescentes del Municipio de L. N. Alem, a través de indicadores sociales, de salud, educativos y de justicia, que veremos más adelante.

Lo señalado anteriormente, se inscribe en Argentina dentro de un proceso caracterizado por una cultura política caudillista, cuyo rasgo principal es el descrédito de la funcionalidad institucional. En nuestro país, la identificación directa e inmediata de la

⁷ Cárdenas Roa, Carolina; “El desarrollo institucional ¿cuestión externa o autopoiesis?”; Centro de Recursos Documentales e Informáticos -CREDI-; consultado en internet, en la página <http://www.oei.es/oeivirt/salacredi/PRoa.pdf>; el día 28 de noviembre de 2010.

⁸ Uphoff, Norman; “Local Institutional Development: an analytical source book with cases”; Kumarian Press; 1986; p: 14.

sociedad con el líder (en la mayoría de los casos de rasgos preferentemente carismáticos), ha sido un clivaje ordinario que trasvaso toda la historia política intestina del siglo XX.

Es decir, que durante la mayor parte del siglo pasado, el descrédito que sufrieron las instituciones ha sido muy fuerte. El paradigma anterior, consideraba que las personas físicas eran las encargadas y responsables de solucionar los conflictos que se suscitarán en el seno social. No era necesario tener instituciones sólidas. Bastaba con tener líderes idóneos.

Por su parte, a mediados de la década pasada, emergió un movimiento muy interesante que resalta la capacidad y necesidad de institucionalizar la mayoría de las prácticas sociales (entendidas en sentido amplio). Así, el nuevo paradigma (iniciado primero en el sector académico y luego lentamente aceptado por los sectores sociales) fue estructurándose progresivamente (proceso que, definitivamente, aún no concluye) la idea de que eran las instituciones quienes mejor dan respuesta a los temas espinosos de una sociedad.

De esta manera, de una visión subjetivista, centrada en el individuo, se transita a otra de corte más bien objetivo donde son las instituciones quienes adquieren el rol protagónico (sin descartar la importancia obvia de los sujetos que la integran).

En este sentido, chocan dos lógicas de pensamiento diferentes y antagónicas: la creencia relativamente moderna de la necesidad de desarrollar instituciones sólidas y eficientes que se erijan como los mecanismos correctos para solucionar los conflictos sociales, y por otro lado, la idea cultural y tradicional de que son “las personas” (específicamente “los líderes”) quienes solucionan los inconvenientes que se suscitan en el ámbito social.

De estas dos lógicas antagónicas y centrífugas, parece emerger una amalgama interesante, cuyo desarrollo todavía es bastante difuso. Sin embargo, es un proceso evolutivo que se va dando en Argentina y tiene algunos indicadores interesantes como ser la madurez política de gran parte de la sociedad Argentina que ya no es inducida tan fácilmente como antaño, y la elevación cuantitativa y cualitativa de las demandas a la clase política y al sistema político en general.

En este ámbito, tiene lugar el proceso de desarrollo institucional que estudiaremos. Claramente nosotros nos centraremos en un ejemplo minúsculo de la realidad Argentina, pero que puede ser un reflejo significativo de la importancia de lo que llamamos desarrollo institucional.

Como ya dijimos, nuestra intención es circunscribir este estudio a una franja etaria determinada, a los fines de poder estudiar y analizar con mayor minuciosidad el impacto de la creación y funcionamiento de instituciones específicas y determinadas en este sector de la población.

Nos decidimos por el sector adolescente⁹ debido a que es una de las etapas de la vida más complicada y con mayor grado de incertidumbre, unida a la muchas veces insuficiente cooperación y ayuda del Estado, lo que genera un ámbito propicio para el desarrollo desigual de los seres humanos.

El hecho de centrar nuestro análisis en la población de 15 a 19 años, nos permite ser mucho más rigurosos desde el punto de vista científico. Cuando el objeto de estudio es “pequeño” (en el sentido de bien determinado y de limitada amplitud teórica), su descripción y análisis es mucho precisa y atinada.

A su vez, esta población a la cual la circunscribimos cronológicamente, debemos hacerlo territorialmente hablando. Por ello nos centraremos en la adolescencia del Municipio de Leandro N. Alem, estableciendo algunas comparaciones con los municipios circundantes.

Por último, no resta determinar que dimensiones de análisis tendremos en consideración en nuestro trabajo. Luego de pensar muchas variables y formas de encarar este trabajo, hemos arribado a la siguiente conclusión. Analizaremos cuatro dimensiones del sector adolescente en el Municipio de Leandro N. Alem, a saber: 1- Demográfica; 2- Salud; 3- Educación y 4- Justicia.

Dentro de cada una de las dimensiones, podremos encontrar diferentes indicadores. En la dimensión demográfica, la cantidad de habitantes y de adolescentes del Municipio de Leandro N. Alem; en la dimensión salud, la mortalidad y maternidad adolescente; en la dimensión educación, la tasa de sobreedad, repitencia y abandono en el nivel secundario de educación; y en la dimensión justicia, la cantidad de investigaciones penales preparatorias y su composición por tipo de delito investigado.

Estas categorías de ningún modo son excluyentes, sino simplemente una manera de ordenar nuestro trabajo. Por ello, podremos hacer mención a otras problemáticas que atañen a la adolescencia, más allá de las categorías de análisis propuestas.

Fueron seleccionados estos indicadores, teniendo en cuenta las principales problemáticas que tratan los Servicios Locales de Protección de Derechos, y además la composición de los mismos (que como ya veremos, su estructura contiene un profesional que se “vincula” con cada una de las dimensiones)

Como señala Morelba Brito, el desarrollo se considera hoy un proceso integral (Sen, 1999; Stiglitz, 2000). Es la capacidad de una sociedad de maximizar sus beneficios, aprovechando las oportunidades que le presentan tanto el marco institucional, como el estado del conocimiento científico y tecnológico en un momento determinado, a los fines de utilizar

⁹ Repetimos que a los fines de este trabajo, consideramos adolescentes a las personas de 15 a 19 años. De ninguna manera es nuestra intención adentrarnos en la discusión acerca de si la adolescencia es una sola o son varias, de si abarcan a personas de otras edades, etc.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

eficientemente sus recursos humanos, naturales, cognitivos, económicos y políticos, con el objeto de alcanzar el bienestar físico y emocional de la mayoría de sus miembros¹⁰.

En este contexto, es que pretendemos dar cuenta de un nuevo proceso de desarrollo institucional pensado para la niñez y la adolescencia en la Provincia de Buenos Aires, y centrarnos específicamente en el Municipio de Leandro N. Alem.

¹⁰ Brito, Morelba; op. cit.; p:3

Capítulo II: Descripción del Municipio de Leandro N. Alem¹¹. Su encuadre normativo.

El Municipio de Leandro N. Alem está ubicado al noroeste de la Provincia de Buenos Aires¹² y tiene 16.517 habitantes según proyecciones elaboradas al año 2010¹³. De esa cantidad, se proyecta que 1.302 son adolescentes entre 15 y 19 años (es decir el 7,9 por ciento). En otras palabras, el desarrollo institucional vinculado a estas 1.302 personas entre 15 y 19 años es nuestro objeto de estudio específico.

Fue creado por la ley 3.665 sancionada el 18 de octubre de 1918 y promulgada el 28 de octubre de 1918.

El municipio tiene una superficie de 1603,49 kilómetros cuadrados, equivalentes a 159.878 hectáreas. Las localidades que lo conforman son: Vedia (cabecera del Municipio), Juan Bautista Alberdi, Leandro N. Alem, El Dorado y Fortín Acha –además de algunas estaciones y parajes de menor envergadura-.

Dicho Municipio limita al este con el partido de Junín, al oeste con el partido de General Pinto, al sur con el partido de Lincoln y al norte con el partido de General Arenales y el Departamento de General López en la Provincia de Santa Fe.

La economía del Municipio encuentra su sustento fundamental en la actividad agropecuaria, fundamentalmente en la siembra de granos (soja, maíz y trigo preferentemente) y en las actividades ganaderas. Cuenta con una incipiente industria, pero de un desarrollo muy marginal hasta la actualidad.

Por estar enclavado en uno de los lugares más fértiles de la región pampeana, Leandro N. Alem es un municipio que en los últimos 10 años ha tenido un desarrollo muy interesante, basado casi exclusivamente en las divisas que genera la actividad agraria. El aumento en la productividad, junto con el ascenso constante de los precios de los productos agrarios,

¹¹ Ver Anexo Nº 1.

¹² Por su parte, en la Provincia de Buenos Aires viven alrededor de 15.315.842 personas, de las cuales 1.224.306 son adolescentes de entre 15 y 19 años. La población adolescente representa el 8 por ciento del total de la población de la Provincia.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Estimación de la población de los partidos por grupos quinquenales de edad. Provincia de Buenos Aires (al 30 de Junio de 2010). Ver también Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/proyecciones2001_2010.pdf. Cabe aclarar que en Argentina el último censo se realizó el 27 de noviembre de 2010 (de los cuáles todavía no están disponibles datos oficiales) y el anterior se había llevado a cabo en el año 2001 (por este motivo, es necesario utilizar proyecciones de población).

hizo que el nivel de ingresos de gran parte de la comunidad, se viera acrecentado de manera sustancial.

En términos político-administrativo, Argentina es un Estado Federal, con tres niveles de gobierno: 1- Nacional, 2- Provincial, 3- Municipal. En este sentido, y desde un punto de vista constitucional, las Provincias (nivel intermedio de gobierno) pre-existen a la Nación y son ellas quienes decidieron delegar ciertas competencias para la conformación de la misma.

Este hecho que parece anecdótico, tiene profundas consecuencias prácticas. En primer lugar, que las Provincias de la República Argentina son autónomas. En segundo lugar, y en forma complementaria significa que conservan todo el poder no delegado a la Nación. Estos dos hechos implican que las Provincias posean un alto grado de autonomía funcional y decisoria sobre aspectos de gran relevancia que hacen a la vida cotidiana de la ciudadanía.

A modo de ejemplo, podemos señalar que las Provincias eligen en forma directa a su poder ejecutivo, su poder legislativo, tienen sus propias policías, y sus propios sistemas judiciales, entre muchas otras funciones propias.

Por su parte, los municipios son el nivel de gobierno de mayor desagregación. El artículo 123 de la Constitución Nacional señala: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Por su parte, el artículo 5 sostiene: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

No obstante, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires el artículo 191 afirma: *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento¹⁴, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:*

- 1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.*
- 2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.*

¹⁴ Léase Municipio.

3. *Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.*
4. *Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.*
5. *El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.*
6. *Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante”.*

Además el artículo 192 de la Constitución Provincial señala que: *“Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes:*

1. *Convocar a los electores del distrito para elegir municipales y consejeros escolares, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.*
2. *Proponer al Poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para nombramientos de jueces de Paz y suplentes.*
3. *Nombrar los funcionarios municipales.*
4. *Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.*
5. *Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre cuentas del año vencido, remitiéndolas enseguida al Tribunal de Cuentas.*

Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos.

6. *Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.*
7. *Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.*

8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”.

Por lo que podemos ver, el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal, desde el momento en que la Constitución Provincial limita las funciones municipales y el ejercicio de las mismas. A ello debemos agregarle el Decreto-Ley provincial 6769/58 conocido vulgarmente “ley orgánica de las Municipalidades”, donde la Provincia señala específicamente las competencias de los municipios.

Esto significa llanamente que la Constitución Provincial (y las leyes provinciales relacionadas a la materia), en la actualidad, se encuentra en contradicción con las normas de la Constitución Nacional. Esto supone un nivel de flagrancia muy alto al ordenamiento jurídico positivo, que, no obstante, está vigente desde 1994.

Ríos de tinta han corrido sobre este tema en la doctrina especializada. Sin embargo, la mayoría concuerda en negar el carácter autónomo de los municipios de la Provincia de Buenos Aires (en otras provincias, si se garantiza la autonomía provincial –ej. Santa Fe-). En contraposición, sostiene que los municipios bonaerenses son autárquicos, esto es, un nivel bastante inferior de funcionamiento.

Traemos a colación esta interesante discusión, debido a las implicancias conceptuales que tiene. Necesitamos conocer en qué contexto normativo se enmarcan nuestros municipios, y los efectos que ello supone.

Una vez delimitado, aunque más no sea de forma escueta, nuestro Municipio y su encuadre normativo, debemos dedicarnos exclusivamente a desarrollar específicamente nuestro estudio.

Capítulo III: Diagnóstico de la situación actual

Como vimos, la Argentina cuenta con tres niveles de gobierno diferentes. Al mismo tiempo, las disposiciones normativas tienen una determinada jerarquía que podemos situar en 4 niveles: 1- Constitución Nacional, 2- leyes nacionales, 3- leyes provinciales, 4- ordenanzas municipales. La jerarquía de las mismas está determinada por el orden de prelación en el que fueron mencionadas.

Así, la constitución Nacional (junto con los Tratados Internacionales que gozan de jerarquía constitucional, a través del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) tiene la mayor jerarquía en la pirámide normativa, las leyes nacionales, tienen una jerarquía superior a las provinciales (lo que implica que éstas nos pueden contradecirlas –aunque vimos que en el caso del encuadre normativo municipal, esta regla no se cumple-), y éstas se colocan por encima de las ordenanzas municipales.

Por su parte, la República Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos de los Niños en el año 1989 y entro en vigencia al año siguiente. De más está decir la revolución que implicó la Convención en materia de niñez y adolescencia.

En este contexto, debemos describir el marco normativo local de nuestro objeto de estudio. El 28 de septiembre de 2005, fue sancionada la ley nacional Nº 26.061 “De protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. La reciente sanción de de esta ley, ha venido a incorporar, aclarar o ampliar, una serie de fundamentales derechos y garantías procesales a favor de las niñas, niños y adolescentes para todos los procedimientos judiciales y administrativos que los afecten, y un nuevo y más ambicioso concepto de la garantía constitucional del debido proceso legal de impredecible virtualidad¹⁵.

Por su parte, en la Provincia de Buenos Aires el 27 de enero de 2005 puso en funcionamiento la ley (provincial) 13.298 “De la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”. La aprobación de dicha ley, derogó el decreto-ley 10.067 de Patronato instaurado en la última dictadura militar.

Si consideramos el curso de toda la historia, podemos decir que el “descubrimiento” de la infancia como categoría social es relativamente reciente, apenas del Siglo XVIII. Desde aquella época, la infancia fue pasando del ámbito privado al ámbito público, se tornó visible y, por fin, consiguió un lugar propio en el Derecho. Esa misma visibilidad

¹⁵ Kielmanovich, Jorge, L.; “Reflexiones procesales sobre la ley 26.061 de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”; Revista La Ley, Año 2005, -F- 987-. Ver <http://www.afamse.org.ar/reflexiones-procesales-sobre-la-ley-26061-de-proteccion-integral-de-los-derechos-de-las-ninias-ninios-y-adolescentes-kielmanovich.pdf>

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

promovió la intervención del Estado, que actuó a través de instituciones socializadoras, como la escuela, pero también creando leyes específicas para los “menores”¹⁶.

En ese proceso se fueron modificando también los vínculos entre la “minoridad” y el mundo adulto. Con la infancia como una categoría diferenciada, apareció la idea del “menor” como un ser incapaz, que debía ser protegido para su readaptación social.

En Argentina, la respuesta jurídica a esa concepción fue el régimen del “Patronato” (1919-2005) bajo el cual el Estado dispuso judicialmente de las vidas de chicos y chicas que consideraba “en peligro” . La situación de pobreza y los conflictos familiares complejos era sinónimo de riesgo y eso constituía motivo suficiente para ser separados de sus familias, privados de sus derechos y alojados en institutos de menores. Esa institucionalización la decidían los jueces y la ponían en práctica las áreas administrativas sociales¹⁷.

Por todo lo señalado, podemos decir que el nuevo entramado normativo-legal significa un avance sustantivo en materia de niñez y adolescencia. Uno de los principales cambios que introducen estas leyes, es el comenzar a entender a los niños y adolescentes como sujetos de derecho y ya no como meros objetos a los cuáles hay que “readaptar socialmente”.

En este sentido, los niños son titulares de derechos y el Estado tiene la obligación de que los mismos no sean vulnerados. Es decir, debe velar porque los mismos se cumplan, y si esto no es así, los niños y adolescentes tienen derecho a reclamar su cumplimiento.

Por tanto, en términos legales y normativos, podemos apreciar un avance sustantivo tanto a nivel internacional, nacional y provincial. Ahora bien, los investigadores sociales y los propios juristas sabemos que el avance normativo por sí sólo no basta. Podemos tener las mejores leyes, con una serie de proclamaciones y derechos muy importantes, que en la realidad no se aplican y por tanto distan mucho de sus objetivos.

Para realizar un diagnóstico más acabado de la situación actual de la adolescencia, y teniendo en cuenta mi desarrollo profesional actual, donde desde la Honorable Cámara de Diputados, estamos trabajando con todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, en relación a una serie de indicadores determinados y sustentables (que nos permite realizar comparaciones a través de los años) vinculados a la adolescencia, a los fines de nuestro estudio tomaremos cuatro dimensiones –como ya dijimos- (1- demográfica, 2- Salud, 3-Educación y 4- Justicia), con indicadores específicos en cada una de ellas.

¹⁶ Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; “¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?”, Buenos Aires, 2008, p: 2.

¹⁷ Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; op. cit.; p: 2.

En el caso de la dimensión demográfica¹⁸, tendremos en cuenta la cantidad de población del Municipio de Leandro N. Alem, específicamente de la franja adolescente. Sería muy interesante y esencial trabajar datos de pobreza e indigencia también en esta dimensión. Sin embargo, Argentina no cuenta con un sistema de recolección de estadísticas que contemple el Municipio de Leandro N. Alem, y de los datos que se podría inferir la información, no cuentan actualmente con el aval científico necesario.¹⁹ Esto es sin duda una debilidad muy grande del sistema de recolección y sistematización de datos de nuestro país.

No obstante, con los datos existentes, podemos señalar que tanto la pobreza como la indigencia (más allá de los números “reales”) tiene un impacto mucho mayor en las franjas etarias de niños y adolescentes. Así vemos que ambas impactan más fuertemente en el sector de 6 a 14 años, y luego en el sector de 15-19 años. Es decir, estos sectores son más proclives a sufrir los daños ocasionados por la pobreza y la indigencia. Además, otro dato un tanto curioso, también estos dos sectores son los que se recuperan más rápido en una situación de bonanza económica. Esta paradoja es muy interesante, aunque no podamos demostrarla específicamente en datos en el Municipio de Leandro N. Alem.

La segunda dimensión (salud²⁰) tendremos en cuenta dos indicadores: 1- mortalidad adolescente, 2- maternidad adolescente.

En la tercera dimensión (educación²¹) señalaremos cuatro indicadores: 1- matrícula, 2- tasa de sobreedad, 3- tasa de abandono y 4- tasa de repitencia.

Por último, en la dimensión justicia²² tendremos en cuenta la cantidad de investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas a personas menores de 18 años de edad. Aquí debemos hacer dos aclaraciones: en primer lugar, que estamos hablando de IPP, es decir de causas judiciales penales iniciadas (no de delitos efectivamente probados), y no de personas (ya que es posible que a una misma persona se le inicien más de una causa en el mismo año). Por otro lado, si bien por ley nacional las personas menores de 16 años de edad son inimputables (es decir, no son susceptibles de recibir una pena –aunque si medidas de seguridad-), a los fines estadísticos, la Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, también tiene en cuenta las IPP iniciadas a personas menores de 16 años (en este caso se inician las IPP, y luego se las desiste por la inimputabilidad de los involucrados).

Teniendo en cuenta nuestros indicadores, pasaremos a analizar los datos concretos.

¹⁸ Ver Anexo.

¹⁹ Ver conflicto desarrollado en Argentina, en relación con el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) suscitado a partir de 2006.

²⁰ Ver Anexo.

²¹ Ver Anexo.

²² Ver Anexo.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

El municipio de Leandro N. Alem tiene 16.517 habitantes, de los cuáles 1.302 tienen entre 15 y 19 años. Es decir, el 7,88% de las personas del Municipio son adolescentes de 15 a 19 años.

Por su parte, la mortalidad adolescente en el Municipio de Leandro N. Alem, disminuyó en el año 2008. Como podemos apreciar en el anexo, de 2005 a 2007 la cantidad de muertes de personas de 15 a 19 años había sido de 2 casos por año (variando el tipo de causa: externas²³ o no externas), mientras que en el año 2008 no se registraron muertes adolescentes.

En decir que si lo comparamos con la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Leandro N. Alem ha mejorado este indicador. Vemos que a nivel provincial, la cantidad de muertes adolescentes en el año 2008 ha aumentado considerablemente (846, en 2007; 928 en 2008). Es decir que el Municipio se apartó de la tendencia a la suba registrada a nivel provincial.

Este hecho fáctico, si bien se debe a múltiples causas, consideramos que una de las principales es la actuación eficiente y dinámica de las nuevas instituciones creadas por la ley 13.298 (presentadas en el siguiente capítulo).

En relación a la maternidad adolescente, en Leandro N. Alem se registraron 48 nacimientos de madres adolescentes (15 a 19 años) en el año 2008. Esto representa el 15,8% de los nacimientos del Municipio. En la Provincia de Buenos Aires se registraron 36.690, que representa el 13,1% del total de nacimientos de esta región.

Como podemos ver, el porcentaje a nivel municipal es levemente superior, pero esto se debe a que en los lugares más alejados de las grandes metrópolis (como es el caso de Leandro N. Alem), la maternidad adolescente representa en muchos casos un proyecto de vida, más que un indicador de corte negativo.

En cambio, en lugares más populosos, donde las necesidades sociales son mayores y los niveles de pobreza e indigencia aumentan, la maternidad adolescente es un indicador más bien “negativo”. Hecha esta aclaración, podemos apreciar de todas maneras que los datos son bastante similares.

En este sentido, los Servicios Locales (una de las nuevas instituciones que analizaremos en el próximo capítulo) cumplen un rol fundamental en el acompañamiento de la mamá adolescente y en evitar que se vulneren sus derechos (ej. Se han dado varios casos donde la mamá adolescente no podía continuar con el ciclo escolar, ya que era expulsada de la escuela o bien no se le daban las facilidades pertinentes teniendo en cuenta su situación –

²³ Las **causas externas** refieren a muertes *violentas* como consecuencia de suicidios, homicidios, accidentes de transporte, eventos de intención no determinada, entre otras. Las **causas no externas** refieren a tumores, enfermedades del corazón, infecciosas, cerebro-vasculares, anomalías congénitas, embarazo, parto y puerperio, entre otras.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

ej. Un nivel de cursada escolar más flexible-). Es en casos como éstos, donde el Servicio Local debe intervenir y tomar todas las medidas que considere necesarias y convenientes para restituir los derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la dimensión educativa, podemos ver que se matricularon 4.496 alumnos en el nivel de Educación Común. De ellos, 1.559 lo hicieron en el nivel secundario (que abarca a los adolescentes). A este nivel asiste el 34,7% de los alumnos del Municipio, según los datos del 2009. El 74,6% de los 1.559 alumnos concurren al secundario de gestión estatal.

Este indicador nos permite tomar real dimensión de los adolescentes en el sistema educativo. Tengamos en cuenta que a nivel Provincial se matricularon 1.408.730 alumnos, de los cuáles el 67,8% lo hizo en establecimientos de gestión estatal. Aquí podemos apreciar, que en el Municipio que estamos estudiando, la proporción de alumnos que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal es mucho mayor.

Este panorama general, nos sirve para entender la magnitud del sistema educativo. Debemos aclarar que el mismo depende de la órbita provincial (en cuanto al nivel administrativo, presupuestario y de contenidos) y los municipios son los simples efectores u operadores territoriales del sistema.

En cuanto al segundo indicador, la tasa de sobreedad, vemos que en la Provincia de Buenos Aires el promedio general es de 37,2% en el año 2009. Es decir, más de 37 alumnos cada 100, tienen una edad superior a la esperada teóricamente, según el año al que asisten.

A nivel municipal, la tasa de sobreedad de Leandro N. Alem es de 29%. Casi 8 puntos por debajo del promedio provincial. Si bien la cifra puede ser considerada medianamente elevada, apreciamos que está muy por debajo de la tasa provincial. Nuevamente esto se debe a múltiples causas, pero debemos señalar la importancia de la labor de las nuevas instituciones de la ley provincial 13.298.

Por su parte, la tasa de abandono de la Provincia de Buenos Aires es de 14,4% en el año 2008-2009. Es decir, más de 14 alumnos matriculados en un año de estudio dado, no se volvieron a matricular al año lectivo siguiente. En este sentido, la ley 13.688 de Educación Provincial señala en su artículo 20: *“La educación es obligatoria en todo el territorio provincial desde la edad de cuatro (4) años del Nivel de Educación Inicial, todo el Nivel de Educación Primaria y hasta la finalización del Nivel de Educación Secundario inclusive. La Provincia garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de instancias y condiciones institucionales, materiales, pedagógicas y de promoción de derechos, en todos los ámbitos definidos en el artículo 21 de esta ley, mediante acciones que aseguren educación de igual calidad y en todas las situaciones sociales”*. Por tanto, a más de 14 chicos cada 100 se le está vulnerando un derecho fundamental, como es el de acceder a la educación.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

En el Municipio de Leandro N. Alem, la tasa de abandono es de 7,6%, es decir la mitad del promedio provincial. Nuevamente en este indicador educativo el Municipio se encuentra en una posición mucho más favorable que la Provincia que integra. La contención de las instituciones educativas, unidas a la labor de los Servicios Locales y Zonales, favorece que este indicador sea uno de los mejores de toda la Provincia.

En cuanto a la tasa de repitencia, en la Provincia de Buenos Aires es de 7,7%. En el Municipio es de 8%. Es decir que en este caso los datos son muy similares. En este sentido, no es un indicador en el cuál se destaque el Municipio de Leandro N. Alem.

Por último, en la dimensión de justicia, debemos analizar los datos de la cantidad de IPP iniciadas a personas menores de 18 años de edad. En la Provincia de Buenos Aires se iniciaron 28.939 IPP, mientras que 29 de ellas pertenecieron a adolescentes del Municipio de Leandro N. Alem (0,10%).

Podemos establecer una comparación con Municipios cercanos al nuestro, con similares cantidad de población total y adolescente, para tener un parámetro acertado de cuál es la situación de los adolescentes con la justicia penal. En el Municipio de General Arenales que tiene 14.967 habitantes, de los cuales 1.058 son adolescentes de 15 a 19 años, se iniciaron 43 IPP a personas menores de 18 años de edad (33% más que en Leandro N. Alem). Por su parte, en el Municipio de General Viamonte (17.858 habitantes, 1.444 adolescentes) se iniciaron 40 IPP (27,5% más que en Leandro N. Alem). Por último, en el Municipio de Rivadavia (16.015 habitantes, 1.263 adolescentes) la cantidad de IPP iniciadas a personas menores de 18 años de edad fue de 64 (poco más del 100% que Leandro N. Alem).

Claramente vemos que la situación de los adolescentes en nuestro municipio, al menos desde el punto de vista cuantitativo, es mucho más ventajosa que la de los Municipios vecinos con similares características demográficas.

En definitiva, podemos argüir que la situación de los adolescentes, teniendo en cuenta los indicadores debidamente seleccionados, se encuentra en una situación bastante provechosa, conveniente y fructífera, en relación a las medias provinciales y a los Municipios vecinos.

Una vez presentado el estado del arte general de la situación de la adolescencia en el Municipio de Leandro N. Alem, relacionada a la media provincial y a Municipios vecinos, debemos responder a que se debe esta situación de hecho. Eso será el tema del próximo capítulo.

Capítulo IV: La nueva institucionalidad de la Ley Provincial 13.298 de Promoción y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes.

La nueva Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, prevé una nueva institucionalidad, centrada básicamente en tres nuevas instituciones esenciales: 1-Los Servicios Zonales de Protección de Derechos (nivel provincial); 2- Los Servicios Locales de Protección de Derechos (nivel municipal); 3- Los Consejos Locales (nivel municipal).

En cuanto a los Servicios Zonales, sólo los señalaremos de manera tangencial, debido a que son instituciones que dependen del nivel provincial, y por ende se encuentran fuera de nuestro objeto específico de estudio.

El decreto 300/2005 de la Provincia de Buenos Aires que reglamenta la Ley 13.298, señala en su art. 18.4: **“Creación de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño.** *En cada Región del Ministerio de Desarrollo Humano se constituirán uno o más Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño. La competencia territorial será asignada por el Ministerio de Desarrollo Humano.*

Estarán compuestos por equipos técnico profesionales interdisciplinarios que tendrán las siguientes funciones: 1. Coordinarán el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona. 2. Funcionarán como instancia superadora de resolución de conflictos, en cuanto deberán tener en cuenta los programas existentes en la región para solucionar la petición, una vez agotada la instancia local de resolución. 3. Actuarán en forma originaria en aquellos sitios en los que no existan Servicios Locales de Protección de Derechos constituidos, ejerciendo las funciones determinadas en el art. 19 de la ley. 4. Supervisarán desde las Regiones el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos. 5. Elevarán mensualmente al Ministerio de Desarrollo Humano, informe detallado de la actuación de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona. 6. Serán los responsables funcionales, de la recopilación estadística también en forma mensual de toda la información del o los Municipios”.

En segundo lugar, los Servicios Locales, a los cuáles les daremos una importancia central y sustancial, por ser a nuestro entender “la” institución más relevante en nuestro trabajo. Es a partir del trabajo de ella, que construimos nuestra hipótesis sobre que la mejora de la adolescencia de nuestro Municipio. Creemos que en esta institución se centra y aglutina la mayor parte de la mejora de los índices vinculados a la adolescencia.

Los Servicios Locales están previstos desde el art. 18 hasta el art. 22 de la ley 13.298. El **Art. 18** dice: *“En cada municipio la Autoridad de Aplicación debe establecer órganos*

desconcentrados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos. Serán unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. En los casos en que la problemática presentada admita una solución rápida, y que se pueda efectivizar con recursos propios, la ayuda se podrá efectuar en forma directa. Les corresponderá a estos servicios buscar la alternativa que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación”.

Por su parte, el **art. 19** prevé las funciones de los Servicios Locales: *“Los Servicios Locales de Protección de los derechos del niño tendrán las siguientes funciones:*

- a. Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/o restablecer los derechos del niño.*
- b. Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño.*
- c. Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención”.*

Por último, el **art. 20** delimita su composición: *“Los Servicios Locales de Protección de derechos contarán con un equipo técnico – profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por:*

- 1.- Un (1) psicólogo*
- 2.- Un (1) abogado*
- 3.- Un (1) trabajador social*
- 4.- Un (1) médico*

La selección de los aspirantes debe realizarse mediante concurso de antecedentes y oposición. Los aspirantes deberán acreditar como mínimo tres años de ejercicio profesional, y experiencia en tareas relacionadas con la familia y los niños. Se deberá garantizar la atención durante las 24 horas.

Por su parte, los arts. 21 y 22 son más bien de orden procesal, dándole la potestad a la autoridad de aplicación de dictar la reglamentación de la ley (lo que sería el decreto 300/2005), y de desconcentrar funciones a través de un convenio suscripto con el Intendente Municipal.

Específicamente en el Municipio de Leandro N. Alem, el Servicio Local está conformado por 1 abogado, 1 Trabajador Social y 1 psicólogo, contando con la disposición del Hospital Municipal en la parte médica. De esta manera se cumple con la formación requerida por la ley²⁴.

²⁴ Agradecemos la disposición del Servicio Local de Protección de Derechos del Municipio de Leandro N. Alem, en especial a la Dra. Mariel Henín, Abogada del Servicio Local de Protección de Derechos, por la información gentilmente solicitada.

En cuanto al funcionamiento del Servicio Local, podemos señalar de manera muy resumida que “los expedientes se inician con la llegada de cualquier persona "capaz", u organismo que denuncie la vulneración de derechos de algún niño, niña o adolescente, a partir de allí se piden informes a los organismos correspondientes, según el caso, escuela, Hospital, policía, Acción Social, juzgado de Paz, Responsabilidad Penal Juvenil, Familia, Fiscalía, se toma contacto con los adultos responsables, planteando la problemática y se comienzan a implementar estrategias para producir el cese de la vulneración. En algunos casos se toman medidas de abrigo, de protección, en familias ampliadas, se hacen actas acuerdos con la familia, y en casos extremos las medidas se toman en instituciones”²⁵.

En otras palabras, es la institución encargada de recibir todas las demandas relacionadas a la vulneración de algún derecho de un niño, niña o adolescente. Por ejemplo, y con la intención de establecer la relación causal entre el nuevo encuadre normativo, los indicadores sociales seleccionados y la nueva institucionalidad cristalizada en los Servicios Locales; la ley 13.688 de Educación Provincial garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de instancias y condiciones institucionales, materiales, pedagógicas, y de promoción de derechos.

En tal sentido, el art. 20 de dicha ley, afirma que la educación es obligatoria en todo el territorio provincial, desde la edad de cuatro años del Nivel de Educación Inicial, todo el Nivel de Educación Primaria y hasta la finalización del Nivel de Educación Secundaria Inclusive.

Si un niño, niña o adolescente, con edad escolar no asiste a ningún establecimiento educativo, se configura una clara vulneración de sus derechos. Es allí, cuando interviene el Servicio Local, con el objeto de lograr el inmediato cese de la conculcación y la reincorporación del sujeto de derecho al sistema educativo.

En este sentido radica la importancia sustancial que le damos a esta nueva institución. Lo que señalamos arriba es un mero ejemplo, a modo ilustrativo, de la importancia que tiene esta nueva institucionalidad en la vida de los adolescentes.

Podemos citar algunos más. En el caso de la vinculación de los adolescentes con el sistema de salud, nuestro país cuenta con un sistema gratuito de atención primaria. No obstante, la gratuidad por sí misma no alcanza para garantizar el acceso de toda la población al sistema de salud. Por ello son necesarios otros mecanismos que facilitan la vinculación de la ciudadanía con los hospitales o los centros de atención primaria.

Específicamente en el sector adolescente, los Servicios Locales cuentan en su composición con un médico (o como es el caso del Municipio de Leandro N. Alem, con un convenio con

²⁵ Información facilitada por la Dra. Mariel Henín, Abogada del Servicio Local de Protección de Derechos del Municipio de Leandro N. Alem.

el Hospital Municipal), que debe garantizar una atención durante las 24 horas de los 365 días del año (esto se vincula con los indicadores, de la dimensión salud –maternidad y mortalidad adolescente).

El Estado (en sus tres esferas –nacional, provincial y municipal-) tiene la obligación de garantizar el acceso a la salud de sus ciudadanos. Cuando una mamá adolescente no puede realizarse los controles pertinentes previos al embarazo, durante el mismo y en la etapa del puerperio, se le está vulnerando un derecho. Es allí que deben actuar los Servicios Locales, en pos de modificar la situación y aplicar la ley.

Otro ejemplo: si un adolescente sufre algún tipo de maltrato físico o psíquico, el Servicio Local debe actuar (aplicando por ejemplo una medida de abrigo, acto que excede este trabajo, pero que es de suma importancia –formas de actuar de los Servicios Locales-).

Como estamos frente a un delito de orden penal, también se debe hacer la denuncia correspondiente al juzgado que corresponda (en el caso de Leandro N. Alem, al Departamento Judicial de Junín), para que intervenga. Como sabemos, los tiempos de la Justicia muchas veces nos son los tiempos de los adolescentes, por ello la intervención rápida y eficaz de los Servicios Locales, permite contrarrestar rápidamente una conculcación de un derecho (por ejemplo con una medida provisional como es la medida de abrigo), para que luego, en caso de que la imputación del hecho sea a priori considerada un delito penal, intervenga la justicia con todas sus herramientas.

Por último, el decreto 300/2005 en su **art. 15** prevé la creación de los Consejos Locales: *“... El Ministerio de Desarrollo Humano promoverá la organización de Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en todas los Municipios de la Provincia de Buenos Aires considerándolos órganos esenciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño tendrán por misión la elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos lograda en el nivel central por parte de los Ministerios comprometidos por el artículo 23 de la ley, a la que deberán sumarse las acciones de actores públicos y privados locales...Además de los representantes gubernamentales, los Consejos Locales estarán conformadas por: 1. Representantes de las áreas del Departamento Ejecutivo Municipal, de Desarrollo Social, Salud, Educación, Derechos Humanos, Producción y Empleo, y toda otra de interés a los fines de esta ley. 2. Representantes de las organizaciones sociales con sede o funcionamiento en el ámbito territorial del municipio que tengan por objeto el desarrollo de actividades sobre temáticas y cuestiones de cualquier naturaleza vinculadas a los derechos de los niños y las familias, inscriptas en el Registro Único de Entidades no gubernamentales establecido en el art. 25 de la ley. 3. Organizaciones de defensa de derechos humanos y de estudios sociales. 4. Representantes de Universidades si existieran en ese ámbito territorial 5. Representantes de colegios profesionales. 6. Las representantes de los niños, adolescentes y familias a*

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

quienes les brindará apoyo técnico y de capacitación para que conformen sus propias organizaciones y elijan representantes ante los Consejos.”.

Como vemos, los Consejos Locales también son una institución prevista a nivel municipal y se los considera como un órgano esencial en la aplicación de la ley.

La competencia más importante de los Consejos Locales es realizar un diagnóstico de la situación de la infancia, la adolescencia y la familia, de la oferta de servicios y prestaciones así como de los obstáculos para acceder a los mismos a nivel municipal.

Uno de los obstáculos más importantes que tiene la aplicación de la ley a nivel provincial (esto es, en todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires), es la no constitución de los Consejos Locales.

Esta situación fáctica se debe a varios factores. En primer lugar, en los municipios de poca densidad demográfica, la cantidad de organizaciones sociales, ONGs, organizaciones de defensa de los derechos humanos y representantes de los Universidades, son escasas o definitivamente inexistentes.

En segundo lugar, la falta de articulación de estos sectores, propio del paradigma anterior de concepción de la adolescencia como un objeto (y no como un sujeto de derecho), todavía es importante. Estamos cabalgando un proceso de desestructuración del modelo anterior (el patronato) y de estructuración de un modelo nuevo (sujetos de derecho). Por último, algunos especialistas sostienen que el hecho que la función de los miembros del Consejo Local sea ad honorem, es un obstáculo para motivar a las personas a participar en él.

Dada la importancia esencial que le da la ley, el hecho que no estén creados en la mayoría de los municipios (entre ellos en el Municipio de Leandro N. Alem), hace que el complejo institucional previsto se vea profundamente menguado²⁶.

En definitiva, hemos visto las diferentes instituciones que prevé la ley provincial 13.298, con sus diferentes competencias, atribuciones, niveles de gobierno y de intervención.

Señalamos que los Servicios Zonales son de orden provincial, y funcionan como coordinadores e intermediarios entre los servicios locales y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (que es la autoridad de aplicación de la Ley 13.298); y los Servicios Locales y Consejos Locales que están previstos en el orden municipal, el primero con mejor suerte, funcionamiento y desarrollo (se plantearon algunos ejemplos de intervención), y los segundos con un nivel de conformación y estructuración mucho menor, lo cual representa uno de los principales desafíos a futuro en la aplicación de la ley.

²⁶ Ver apartado “Consejos Locales”.

Capítulo V: Aspectos a desarrollar en pos del fortalecimiento institucional

El primer aspecto que debemos tener en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de desarrollo institucional local (en este caso, vinculada a la adolescencia), es fortalecer la célula política administrativa básica y territorial que se encuentra más cercana a los ciudadanos: los Municipios.

Comúnmente, este proceso se conoce como descentralización. Podemos definirla como *“transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a:*

a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central;

b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno;

c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas;

d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y

e) organizaciones del sector privado o voluntario”²⁷.

Es decir, consta de dos aristas: 1- transferencia de responsabilidades y atribuciones; 2- transferencia de recursos. Claramente este proceso no depende exclusivamente de los Municipios. Sería necio e iluso pensarlo y propugnarlo. No obstante, tener conocimiento de la necesidad de acentuar el grado de descentralización permite ser consciente de la importancia que tiene la gestión municipal, y actuar en consecuencia, enfatizando e impulsando la transferencia de funciones, y que de una vez por todas, los Municipios se conviertan en verdaderos depositarios, gestores y detentadores de poder real.

Por otro lado, uno de los déficits que vemos en la mayoría de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires es la falta de coordinación interinstitucional. Muchas veces nos encontramos con que las instituciones están creadas, que se respetan los marcos legales, que el personal es idóneo para los cargos que ocupan, pero sin embargo los resultados no son del todo exitosos.

¿A qué se debe ello? En una gran proporción a la falta de coordinación intra e interinstitucional. La mayoría de las veces, las actuaciones de las nuevas instituciones se relacionan con otros sectores, como ser la educación, salud, justicia. Por cuestiones de trabajo profesional, uno está en contacto con los efectores u operadores del sistema de promoción y protección de derechos, que señalan como uno de los principales obstáculos la falta de conocimiento y relación entre los diferentes sectores.

²⁷ Rondinelli; D.; “Government decentralization in comparative perspective”; International Review of Administrative Sciences, Vol. 47 No. 2; 1981.

Por ello, una estrategia de desarrollo institucional debería contemplar esta dificultad y elaborar una manera de amalgamar a todos los efectores de las políticas públicas relacionadas a la adolescencia, en pos de aumentar y mejorar la coordinación intra e interinstitucional.

A tal efecto, me pareció muy interesante el concepto “dispositivos institucionales transversales”²⁸: *“Entre las principales acciones a financiar, se contemplan la asistencia técnica, la capacitación y los recursos humanos destinados a fortalecer las articulaciones necesarias en la dimensión política, la coordinación intersectorial, la articulación territorial y el trabajo directo con las familias y la comunidad. Se apoyará también la consolidación de sólidos sistemas de información para el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de infancia y adolescencia con miras a mejorar la gestión, promover la transparencia y favorecer el control social, junto con acciones de generación de conocimiento y la organización de debates con la misma finalidad. Además, se contempla el diseño e implementación de una estrategia de comunicación social orientada a situar a los niños, niñas y adolescentes como protagonistas del desarrollo de la sociedad, promover espacios de expresión y participación, proteger sus derechos, comunicar los resultados de las acciones del programa...”*. Considero que esta idea, se podría aplicar perfectamente a nuestro municipio en particular, y a todos los de la Provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto a tener en cuenta para mejorar el desarrollo institucional vinculado a la adolescencia, es como ya dijimos la creación de los Consejos Locales. El Municipio de Leandro N. Alem todavía no lo ha conformado. En lo que respecta a los Municipios de la zona, tampoco lo han hecho. La única experiencia cercana es la de la ciudad de Los Toldos, Municipio de General Viamonte.

En conversación con la Abogada del Servicio Local de Leandro N. Alem, me ha comentado que *“en la última reunión (de los efectores del sistema de promoción y protección de derechos) se plantearon grandes problemas en su funcionamiento, ya que se encuentra conformado por representantes de diversas instituciones, que naturalmente no apuntan al mismo objetivo, que es muy difícil que no se aproveche este ámbito con otras finalidades y que ante discusiones, diferencias y siendo una actividad ad honorem no terminan concurriendo a las reuniones”*.

Naturalmente que estos episodios, muy comunes en las reuniones que solemos tener con operadores de otros Servicios Locales, no son de ninguna manera una excusa válida para la no aplicación de la ley. No obstante, permiten entender en que estadio de la aplicación de la misma estamos.

²⁸ “Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)” Uruguay mayo de 2010. Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.

Como ya dijimos, se dio por finalizado, al menos desde el punto de vista legal, el sistema del patronato que considera a los niños y adolescentes como objetos, donde el juez (se judicializaban todas las causas –civiles y penales-) disponía que era lo “mejor” para el “menor”. El niño o adolescente no tenía derecho a nada: ni a defenderse, ni a presentar pruebas, ni siquiera a ser escuchado.

Con el nuevo plexo normativo, se da por tierra este sistema y se crea el de promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tiene apenas 5 años, y como sabemos, las prácticas, ideas, valores de quienes conforman las instituciones, no se modifican de un día para el otro, con una simple modificación de la ley.

Repetimos: no son excusas, pero si permiten entender en qué contexto estamos hablando. Desde ya que propugnamos e instamos a que se creen los Consejos Locales, órganos esencial de la ley 13.298. Permitiría tener una fiscalización mucha mayor de la aplicación de la ley, y contribuiría a diagramar de mejor forma una estrategia de elaboración de políticas públicas más eficaces. Este es quizá el principal desafío que tiene el Municipio de Leandro N. Alem en los próximos años.

Por otro lado, podemos señalar un déficit común a todos los Municipios: la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que prevé la ley 13.298. En términos generales, la ley no es conocida socialmente. No está extendida en todos los ámbitos de la ciudadanía. Es más: los propios niños, niñas y adolescentes desconocen que tienen leyes que regulan, promueven y protegen sus derechos.

Como vimos la ley, también prevé la promoción de los derechos de este sector poblacional. Generalmente los Municipios se excusan en la falta de fondos presupuestarios, lo cual muchas veces es cierto, pero que, nuevamente, de ninguna manera resulta una excusa válida para no cumplir con una parte esencial de la ley.

Existen muchas maneras de promocionar una ley. Sólo hace falta buena voluntad, personal idóneo y coordinación interinstitucional. Este es otro desafío para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, y en especial para el Municipio de Leandro N. Alem.

Por otro lado, y esto quizá sea lo más ambicioso, sería muy interesante establecer algún modo de recolección, sistematización y análisis de datos vinculados a la adolescencia a nivel municipal²⁹ (fundamentalmente en pobreza e indigencia).

No podemos pretender tener un sistema generalizado y perfectamente estructurado de obtención de datos a nivel municipal (no existen los recursos ni el personal para poder

²⁹ Por ejemplo, la justificación general del “Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)” Uruguay mayo de 2010, comienza describiendo la situación de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay, centrado en los indicadores de pobreza e indigencia. Luego toma algunos indicadores similares a los nuestros.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

hacerlo), pero si podemos pensar en un registro de algunos indicadores clave que nos permitan generar diagnósticos más acertados sobre la situación de los adolescentes en nuestro Municipio.

Es una idea que necesita desarrollo y planificación. Pero sería muy interesante empezar a pensarla y analizarla.

Por último, y vinculado a la idea anterior, se debería elaborar una estrategia de financiación internacional que permita volcar fondos en acentuar el desarrollo institucional vinculado en adolescencia en el Municipio de Leandro N. Alem. Una vía concreta podría ser generar un registro de datos municipales.

Muchas entidades, tal como vimos en el Curso de Gerencia y Marketing Político, prestan colaboración para proyectos de fortalecimiento institucional de gobiernos locales. La cuestión radica en ponerse de acuerdo sobre que temáticas se quiere avanzar, comenzar el proceso de elaboración del proyecto y obtener los consensos y la voluntad política necesaria para llevarlo adelante.

Como vemos, se abren una gran cantidad de aristas, cuando uno piensa los aspectos principales de una estrategia de desarrollo institucional a nivel municipal. Nosotros planteamos algunas de ellas, que de ninguna manera es un enunciado taxativo, y está desde ya sujeto a debate.

Solamente nos interesa contribuir a pensar la manera más eficiente de lograr que los municipios mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos y específicamente de los adolescentes (nuestro objeto de estudio).

Los Consejos Locales

En el marco de la nueva institucionalidad referida a la infancia uno de los tópicos que mayor desarrollo resta tener son los Consejos Locales. Ya expresamos su disposición normativa, sus funciones, composición y relevancia. También señalamos los principales obstáculos que sufre su implementación.

Un dato interesante que es debatido por la doctrina especializada es el hecho de que el legislador no previera expresamente esta institución en el propio texto de la ley. Como ya dijimos, los Consejos Locales tienen su asidero normativo en el decreto reglamentario N 300/2005, que cómo todos sabemos lo realiza el Poder Ejecutivo Provincial. En los debates previos a la ley, pueden apreciarse las diferentes reticencias de varios sectores (sobre todo vinculado a niveles municipales) a la creación e implementación de los mismos.

Algunos Municipios consideran que los Consejos Locales pueden ser una “amenaza” a la gestión local vinculada a la infancia. Las organizaciones sociales que destinan su tiempo a estas problemáticas en general suelen ser muy críticas de las gestiones locales (también provinciales).

El grado de proximidad que tiene el ámbito municipal, genera que los obstáculos sean mayores. Muchos Intendentes creen que de existir Consejos Locales en sus Municipios, la gestión se tornaría más dificultosa y el grado de control y seguimiento sería aún mayor.

Sin embargo sería ilógico recargar todas las tareas en los ejecutivos locales. También existen algunos obstáculos y disputas entre las propias organizaciones sociales. Es relativamente común que algunos sectores no tengan buenas relaciones entre sí, o que sus dirigentes estén alejados por alguna cuestión particular.

En este sentido, una de las problemáticas que surgen en torno a la participación de organizaciones sociales en los Consejos Locales es el requisito de contar con personería jurídica para emitir su voto en el seno del Consejo. Sin personería pueden participar, pero no tienen derecho a voto.

Este hecho tiene dos dimensiones. Por un lado, la ley provincial 13.298 no prevé este requisito en su articulado. El artículo 25 sostiene “Créase el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil con personería jurídica, que tengan como objeto el trabajo o desarrollo de actividades sobre temáticas y cuestiones de cualquier naturaleza vinculadas directa o indirectamente a los derechos de los niños”. Por su parte el artículo 26 dice “La inscripción en el Registro *es condición ineludible para la celebración de convenios con la autoridad de aplicación, o municipios en los cuales se hubieran desconcentrado funciones*”.

La condición ineludible es en relación a la celebración de Convenios, pero no para impedirle el derecho a voto en el Consejo Local. Sin embargo, en muchos municipios existe como requisito sine qua non la necesidad de obtener la personería jurídica para que las organizaciones sean reconocidas por el propio municipio. Si ello no sucede, las organizaciones no pueden participar en el Consejo Local.

Vemos cómo una práctica local relativamente aceptada, se impone como norma consuetudinaria, más allá de que la norma provincial expresa no lo prevea.

En muchos encuentros en los que me ha tocado participar es recurrente el tema. Muchas organizaciones sostienen que por cuestiones ideológicas no están de acuerdo en solicitar la personería jurídica de su organización, otras mencionan la excesiva burocratización que tiene el trámite y otras los gastos económicos que todo ello implica. Todas coinciden en que este requisito (más allá de donde provenga) es profundamente discriminatorio y lo único que genera es que participen un número mucho menor de organizaciones sociales.

En parte, aquí radica también la imposibilidad de conformación de los Consejos Locales.

Otro factor importante en este proceso es el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Como autoridad de aplicación de la ley, tiene en sus manos una gran responsabilidad política y administrativa. Su función es primordial en el impulso a los municipios para que ratifiquen la ley.

También puede cumplir un rol preponderante en la convocatoria a las organizaciones sociales que formaran parte de los Consejos Locales. Si bien esta sería una función que debería cumplir el municipio, lo cierto es que al no llevarse a cabo, el Ejecutivo Provincial podría llenar este vacío.

Señalamos los obstáculos en relación a cada uno de los actores involucrados. Una sugerencia válida que podríamos hacer es que en el proceso de negociación entre todos los actores se privilegie el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, su bienestar cotidiano y la necesidad de evitar la conculcación de sus derechos. Centrar la mirada en un sujeto común (los niños) y en un objetivo compartido (que mejore su calidad de vida) puede ser un buen punto de partida a la hora de pensar la consolidación institucional del sistema de promoción y protección de derechos.

Por otra parte, en el artículo 22 de la ley provincial 13.298 se encuentra el quid de la cuestión: “La autoridad de aplicación *podrá* disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la *celebración de convenio suscripto con el intendente municipal, que entrará en vigencia una vez ratificado por ordenanza*. Los municipios asumirán las obligaciones estatuidas por la presente ley en forma gradual en la medida que se le asignen los recursos económicos y financieros provenientes de las distintas áreas de gobierno. Los recursos económicos, materiales y humanos que se le asignarán a cada municipio, se determinarán al suscribir el convenio”. En este sentido, muchos municipios de la Provincia de Buenos Aires todavía no han firmado el Convenio, y otros tantos habiendo suscripto el convenio, no lo han ratificado por ordenanza municipal.

En principio, podría argüirse que en términos legales no existe incumplimiento por parte de los municipios (ya que el texto de la ley es dispositivo -“...podrá...”-, no categórico). Sin embargo muchos doctrinarios y especialistas sostienen que la ley 13.298 al tener rango provincial, puede ser aplicada en todos los municipios, más allá de que se hayan firmado los convenios y ratificado por ordenanza. Es una cuestión de jerarquía normativa propia de la pirámide legal.

Más allá de este debate, lo cierto es que según datos del Observatorio Social Legislativo al mes de julio de 2011 existen 47 Consejos Locales en la Provincia de Buenos Aires (de 135 Municipios), de los cuáles poco más de 20 cumplen con todos los requisitos formales. El resto están en proceso de composición, o bien no han sido reconocidos por el municipio.

Con este panorama la nueva institucionalidad se encuentra menoscabada. Existen varios intentos de colocar en la agenda provincial este tema, pero todavía resta mucho por

hacer. Se han conformado redes de organizaciones sociales relacionadas a la infancia, con el objeto de impulsar la creación de Consejos Locales en aquellos municipios donde todavía no se han conformado.

Cuestiones Presupuestarias

El último tema que nos parece interesante tratar en esta primera aproximación es el presupuesto asignado al sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Para empezar debemos aclarar algunas cuestiones. Nuestro somero análisis se centrará exclusivamente en lo destinado por el presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, no así en lo efectivamente gastado en el sistema de promoción y protección. Sólo podemos decir que la Provincia destina x cantidad de pesos argentinos al sistema, pero no podemos aseverar cuanto de ello efectivamente llega a los niños. Esta imposibilidad tiene varias explicaciones, entre ellas la falta de accesibilidad a datos confiables y la reticencia de la gran mayoría de los municipios a proveer la información.

Unido a ello, existe una profusa superposición entre los fondos destinados por los diferentes niveles de gobierno. Así la Nación tiene muchos programas específicos que tiene centro en la Provincia de Buenos Aires, la propia provincia tiene los suyos y algunos municipios también cuentan con fondos específicos destinados a niñez y adolescencia. Aclaramos nuevamente que somos nos referiremos a los fondos destinados por el presupuesto municipal.

Hemos realizado una selección de aquellos rubros presupuestarios que consideramos inciden directamente en la franja etaria de la niñez y adolescencia. Como toda selección resulta arbitraria, pero luego de un profundo análisis consideramos la más apropiada³⁰.

En este sentido, nos centramos en rubros presupuestarios que se enmarcan en el seno del Ministerio de Desarrollo Social (ex desarrollo humano), seleccionando aquellas partidas que están destinadas específicamente a la atención de la niñez y la adolescencia.

A continuación se presentan algunos datos:

³⁰ Además coincide con la realizada por otros organismos públicos provinciales como la Comisión Provincial por la Memoria: Comité contra la Tortura, Provincia de Buenos Aires.

Tabla Nº 1: Distribución del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, en términos absolutos, según Ministerio, en millones de pesos (\$). Año 2006-2010.

Organismo Estatal	2006	2007	2008	2009	2010
Poder Judicial (Adm. De Justicia)	685.653.900	780.944.000	1.059.146.985	1.819.028.100	1.967.315.700
Poder Judicial (Ministerio Público)	297.994.490	329.618.800	490.599.045	731.559.500	912.360.000
Secre. Gral. De la Gobernación (Ex Gobernación crédito específico)	212.947.980	264.141.500	268.421.044	268.588.060	332.828.700
Ministerio de Gobierno	83.793.100	116.888.500	175.040.000	877.044.483	633.255.391
Ministerio de Economía	506.929.419	621.986.900	907.511.250	170.910.000	632.720.760
Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia	8.056.624.099	9.831.923.394	11.768.290.889	13.376.738.290	16.723.758.828
Ministerio de la Producción	82.554.935	95.418.900	(Unificado con Min. Asun. Agra.)	161.129.822	191.147.500
Ministerio de Salud (sede central)	563.303.233	619.880.230	725.086.067	1.010.948.321	1.132.750.259
Ministerio de Asuntos Agrarios	41.022.180	49.383.160	156.037.950	78.156.548	118.631.000
Ministerio de Infraestructura	684.154.270	1.071.496.243	1.193.919.900	1.748.171.235	1.679.724.700
Ministerio de Justicia	541.353.000	692.531.200	921.946.500	1.272.460.000	1.455.471.000
Ministerio de Seguridad	1.893.916.300	2.360.212.600	2.930.207.000	3.805.071.000	4.950.496.765
Ministerio de Desarrollo Social (ex Desarrollo Humano)	1.132.590.400	1.300.354.800	1.485.658.700	2.246.133.300	2.934.599.000
Ministerio de Trabajo	35.786.000	53.402.000	74.989.700	99.234.100	130.555.400
Dirección Gral. De Cultura y Educación)	7.190.105.673	9.017.174.250	11.386.554.700	17.490.743.707	19.314.734.005
Subtotal	22.008.730.985	27.205.358.484	33.543.411.738	45.155.918.475	53.110.351.018
Otros Organismos	3.060.297.344	3.516.471.843	4.284.480.833	15.239.711.019	18.079.276.445
Total	25.069.028.329	30.721.830.327	37.827.892.571	60.395.629.494	71.189.627.463

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires 2011.

En primer lugar, presentamos la distribución general del presupuesto. Los fondos destinados al Ministerio de Desarrollo Social (autoridad de aplicación del sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes) han sufrido un incremento muy sustantivo en los últimos cinco años. Esta tendencia creciente se ve acentuada fundamentalmente a partir de 2009.

Sin embargo este crecimiento no ve reflejado en términos relativos (Tabla Nº 2). El crecimiento se explica fundamentalmente por la inflación que sufrió la Argentina los últimos años.

Tabla Nº 2: Distribución del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, en términos relativos, según Ministerio. Año 2006-2010.

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Poder Judicial (Adm. De Justicia)	2,74	2,54	2,8	3,01	2,76
Poder Judicial (Ministerio Público)	1,19	1,07	1,3	1,21	1,28
Secre. Gral. De la Gobernación (Ex Gobernación crédito específico)	0,85	0,86	0,71	0,44	0,47
Ministerio de Gobierno	0,33	0,38	0,46	1,45	0,89
Ministerio de Economía	2,02	2,02	2,4	0,28	0,89
Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia	32,14	32	31,11	22,15	23,49
Ministerio de la Producción	0,33	0,31	(Unificado con Min. Asun. Agra.)	0,27	0,27
Ministerio de Salud (sede central)	2,25	2,02	1,92	1,67	1,59
Ministerio de Asuntos Agrarios	0,16	0,16	0,41	0,13	0,17
Ministerio de Infraestructura	2,73	3,49	3,16	2,89	2,36
Ministerio de Justicia	2,16	2,25	2,44	2,11	2,04
Ministerio de Seguridad	7,55	7,68	7,75	6,3	6,95
Ministerio de Desarrollo Social (ex Desarrollo Humano)	4,52	4,23	3,93	3,72	4,12
Ministerio de Trabajo	0,14	0,17	0,2	0,16	0,18
Dirección Gral. De Cultura y Educación)	28,68	29,35	30,1	28,96	27,13
Otros Organismos	12,21	11,45	11,33	25,23	25,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires 2011.

En un contexto general, podemos señalar que el peso relativo de los fondos destinados al Ministerio de Desarrollo Humano se ha mantenido relativamente estable. En 2010 fue de 4,12 por ciento, cifra menor al 4,52 por ciento del año 2006. Con esto queremos decir que pese al aumento en términos absolutos de la cantidad de pesos argentinos destinados al Ministerio de Desarrollo Social, la participación en el gasto es similar. Muchos autores sostienen que para saber cómo funciona un Estado hay que ver cómo reparte sus recursos. En este sentido, la Provincia de Buenos Aires decide destinar casi el 7 por ciento de su presupuesto al Ministerio de Seguridad y sólo el 4,12 por ciento al Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla Nº 3: Incidencia del Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en el Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires. Año 2006-2010.

Año	Presup. Total Prov. Bs As.	Presup. Minist. Desarr. Social	Incidencia sobre total presupuesto (%)
2006	25.069.028.329	1.132.590.400	4,5
2007	30.721.830.327	1.300.354.800	4,2
2008	37.827.892.571	1.485.658.700	3,9
2009	60.395.629.494	2.246.133.300	3,7
2010	71.189.627.463	2.934.599.000	4,1

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires 2011.

Tabla Nº 4: Evolución del rubro presupuestario “ATENCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES - SERVICIOS ZONALES Y LOCALES”. Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Año 2009-2010 Ministerio de Desarrollo Social.

PRG-0002 - ATENCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES - SERVICIOS ZONALES Y LOCALES. Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Año 2009-2010

Año	Gastos en Personal	Bienes de consumo	Serv. No personales	Bienes de Uso	TOTAL
2009	64.263.851	3.373.000	2.266.200	450.000	70.353.051
2010	64.696.415	300.000	552.350	50.000	65.598.765
2011	67.035.000	0	212.100	50.000	67.297.100

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires 2011.

Este rubro es quizá el más específico relacionado a la nueva institucionalidad. Como vemos, y pese a la marcada inflación ya señalada, los fondos destinados a la conformación y fortalecimiento de los Servicios Zonales y Locales disminuyen en el año 2010 y si bien en el año 2011 aumenta lo presupuestado, no alcanza los 70 millones de pesos previstos en el año 2009. Se produce lo que los economistas llaman el efecto serrucho, donde el aumento posterior no es lo suficientemente importante como para paliar la caída anterior.

Podemos argüir que pese al avance sustancial que supone la innovación institucional prevista en la ley 13.298, que se amolda a los estándares internacionales previstos para la niñez y la adolescencia, todavía sigue existiendo desde el propio Estado una falta de compromiso importante en relación al gasto destinado a consolidar las nuevas instituciones previstas en la ley. Lo números lo marcan claramente.

Tabla Nº 5: Presupuesto Provincia de Buenos Aires destinado a infancia. Año 2005-2009

Año	Presupuesto Provincial Total ³¹	Presupuesto Área Infancia ³²	Participación respecto del Total Provincial	% crecimiento respecto año anterior	
				Área infancia	Total Provincial
2005	21.273.128.530	139.830.025	0,66	100 (base)	100 (base)
2006	25.069.028.329	135.862.438	0,54	-2,84	17,84
2007	30.721.830.327	159.989.899	0,52	17,76	22,55
2008	37.827.892.571	189.915.952	0,50	18,7	23,13
2009	60.395.629.494	315.026.953	0,52	65,88	59,66

Fuente: Informe Anual 2010. Comité contra la Tortura. Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla Nº 6: Presupuesto Provincia de Buenos Aires destinado a infancia, por programas. Año 2005-2007.

Código presupuestario	Descripción	2005	%	2006	%	2007	%
ACO 0001	Asistencia a la minoridad	19.904.793	14,2	19.153.558	14,1	19.872.500	12,4
PROG. 1	Asistencia a la infancia y adolescencia	49.326.090	35,3	49.039.466	36,1	54.427.658	34
PROG. 2	Menores tutelados	32.677.971	23,4	23.839.309	17,5	31.128.700	19,5
PROG. 3	Recursos tercerizados	24.173.683	17,3	27.369.552	20,1	27.024.000	16,9
PROG. 4	Coordinación de consejos departamentales	2.796.517	2	3.548.633	2,6	8.163.641	5,1
PROG. 5	Programas alternativos	8.975.561	6,4	9.408.700	6,9	13.069.600	8,2
PROG. 6	Educación y capacitación	1.975.410	1,4	3.497.720	2,6	6.240.600	3,9
PROG. 7	Recreación y esparcimiento	-	-	5.500	0,004	63.200	0,04
	TOTAL		100%	135.862.438	100%	159.989.899	100%

Fuente: Informe Anual 2010. Comité contra la Tortura. Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires.

³¹ Total Erogaciones.

³² En virtud de la incomparabilidad de los ítems que conforman los presupuestos anuales trabajados, se explicita en los cuadros anexos que tipo de ítem se contabilizó cada año.

Tabla Nº 7: Presupuesto Provincia de Buenos Aires destinado a infancia, por programas. Año 2008.

Código presupuestario	Descripción	2008	%
ACO 1	Niñez y adolescencia	25.348.503	13,3
PROG. 1	Coordinación de programas	33.061.033	17,4
PROG. 2	Programas convivenciales para la atención a la infancia y la adolescencia	64.986.588	34,2
PROG. 3	Atención Integral de Niños y Adolescentes	17.076.356	9,0
PROG. 4	Políticas de Responsabilidad Penal Juvenil	789.800	0,4
	Medidas Alternativas a la Privación de		9,9
PROG. 5	Libertad	18.726.881	
PROG. 6	instituciones Penales	8.641.391	4,6
PROG. 7	Capacitación institucional y comunitaria	21.285.400	11,2
	TOTAL	189.915.952	100,0

14,9%

1er año de implementación de ley 13.634

Fuente: Informe Anual 2010. Comité contra la Tortura. Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla Nº 8: Presupuesto Provincia de Buenos Aires destinado a infancia, por programas. Año 2009.

Código presupuestario	Descripción	2009	%
ACO 1	Niñez y adolescencia	32.027.073	10,2
PROG. 1	Programas de Niñez y Adolescencia	156.623.050	49,7
PROG. 2	Atención de Niñez y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales	70.353.051	22,3
PROG. 3	Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	47.748.118	15,2
PROG. 4	Capacitación institucional y comunitaria	8.275.661	2,6
	TOTAL	315.026.953	100%

15,2%

2d año de implementación de ley 13.634

Fuente: Informe Anual 2010. Comité contra la Tortura. Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla Nº 9: Presupuesto Provincia de Buenos Aires destinado a infancia, por programas. Año 2010.

Código presupuestario	Descripción	2010	%
ACO 1	Niñez y adolescencia	35.145.970	12,42
PROG. 1	Programas de Niñez y Adolescencia	124.363.300	43,95
PROG. 2	Atención de Niñez y Adolescentes - Servicios Zonales y Locales	65.598.765	23,18
PROG. 3	Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	45.811.943	16,19
PROG. 4	Capacitación institucional y comunitaria	12.029.400	4,25
	TOTAL	282.949.378	100,00

16,19%

3er año de implementación de ley 13.634

Fuente: Elaboración propia en base a datos “Composición del gasto por nivel institucional, programa y objeto de gasto”. Dirección Provincial de Presupuesto Ministerio de Economía Prov. de Bs. As. Año 2010.

Cómo podemos apreciar los rubros presupuestarios destinados específicamente a la niñez y adolescencia son variados y trasvasan todas las dimensiones que analizamos para el caso del Municipio de Leandro N. Alem.

Como primera cuestión vemos un incremento en el peso relativo de los fondos destinados al sistema de responsabilidad penal juvenil. Es decir, el Estado en términos generales está destinando mayor porcentaje de la inversión en el sistema penal, antes que en el sistema de promoción y protección de derechos.

En segundo lugar, el rubro presupuestario “Programas de niñez y adolescencia” sufren un fuerte retraimiento en el año 2010: de \$ 156.623.050 a 124.363.300. La explicación de las autoridades es que en el año 2009 se implemento el programa “Envi3n” que abarca a la niñez y adolescencia. No obstante, los fondos destinados a dicho programa se han mantenido estables a lo largo del tiempo (alrededor de los 80 millones de pesos argentinos). Con lo cual la justificaci3n se desvanece.

Si a todo esto que estamos analizando le sumamos la inflaci3n que sufre Argentina (alrededor del 10 por ciento anual seg3n datos oficiales, aunque centros de estadísticas provinciales y consultoras privadas colocan el índice más cercano al 20%), los números del presupuesto destinados a la adolescencia demuestran un escaso compromiso del Estado Provincial con el desarrollo del nuevo sistema de promoci3n y protecci3n de los derechos de los niños.

En este sentido, y luego de la presentaci3n de un informe sobre inversi3n en adolescencia elaborado por el Observatorio Social Legislativo, la Legislatura de la Provincia de Buenos

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

Aires impulsó una modificación para el presupuesto 2011, previendo un aumento del rubro presupuestario “atención de niños y adolescentes - servicios zonales y locales” de 100 millones de pesos argentinos. La ley de presupuesto fue aprobada con este incremento, aunque al día de la fecha nadie sabe a ciencia cierta con que criterio fueron distribuidos esos fondos, y si efectivamente fueron distribuidos en los servicios zonales y locales (o bien fueron utilizados con otros fines). Este hecho que en principio fue reconocido y festejado por todos los efectores del sistema, se convirtió en un boomerang de negatividad que no parece tener una respuesta al menos en lo inmediato.

Así presentamos las principales variables del presupuesto destinado a la niñez y adolescencia. Dentro de ella tratamos de hacer foco en lo destinado a la nueva institucionalidad prevista en la ley provincial 13.298. Vimos los principales obstáculos de la implementación de la ley en términos presupuestarios y la determinación de prioridades por parte del Estado en relación al destino del gasto.

Todavía quedan muchos desafíos por sortear. Los 100 millones parecían un avance sustantivo. La práctica demostró que no alcanza con que se plasme en el presupuesto, sino que hay que tener un control permanente y efectivo del destino de esos fondos. Es una cuestión a tener muy en cuenta en el futuro cercano.

Reflexiones

Como pudimos ver a lo largo del trabajo, la complejidad y vicisitudes que se presentan al estudiar el desarrollo institucional de un gobierno local son innumerables. Si a ello le sumamos, la aplicación de ese desarrollo, a un sector concreto de la población, la cosa se vuelve más complicada aún.

Sin embargo, creemos haber presentado (al menos de manera escueta), el reciente plexo normativo en relación a la nueva institucionalidad creada, la situación de las nuevas instituciones en el Municipio de Leandro N. Alem, y como se establece la relación causal entre la actuación de los Servicios Locales de Protección de Derechos y la vida de los adolescentes (esta relación la vimos a través de los indicadores presentados, cuya información detallada se encuentra en el Anexo).

Las reflexiones que surgen podemos limitarlas a 3. En primer lugar, el avance que significa el nuevo cuerpo normativo. Desde la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, hasta la ley provincial 13.298, las nuevas leyes han significado una revolución en la concepción de los niños, niñas y adolescentes. Este avance, si bien en un principio es más que nada de carácter legal, merece ser celebrado y defendido.

No es demasiado común, al menos en nuestro país y gran parte de Latinoamérica, que prácticas ancestrales negativas, se vean derrumbadas por visiones modernas e inclusivas. El caso que nos tocó presentar es un ejemplo claro de ello, y si bien como dijimos, estamos en el proceso de aplicación y estructuración de la ley, que estemos aquí ya es un avance enorme respecto de donde estábamos.

Este es un desafío enorme para los Municipios. En este contexto, Leandro N. Alem deberá adaptarse y erigirse en un fiel exponente de la aplicación de la ley. Los datos que vimos acerca del sector adolescente demuestran que va por un muy buen camino. Es claro que todavía faltan algunas cosas, pero la realidad indica que lleva el rumbo correcto.

En segundo lugar, queremos dejar planteada lo que para nosotros es una idea-fuerza que debe cruzar toda la lectura de nuestro trabajo: la necesidad de tener un mirada integral de todas las leyes que hemos señalado.

De nada sirve, visualizar la situación de los adolescentes en el Municipio de Leandro N. Alem (y en todos los Municipios), como si fueran compartimentos estancos, donde en salud tenemos tal dato y en educación tal otro. Tenemos que analizarla, como condición sine qua non, de manera integral e interrelacionada.

Debemos tener en cuenta la relación entre el Estado y el adolescente como un todo interrelacionado. No de forma unidimensional, como ser justicia – adolescente, salud-

adolescente. Nosotros presentamos los datos en forma separada, por una cuestión didáctica y académica. Sin embargo, propugnamos por que sean leídos de forma integral.

Por último, e íntimamente relacionado con la reflexión anterior (relación Estado – adolescente), la intervención del Estado en la adolescencia se da en diferentes ámbitos y momentos.

En situaciones normales, primero (cronológicamente) en el sector educativo, donde los niños, niñas y adolescentes tienen garantizado el acceso a la educación hasta la finalización de la escuela secundaria. Generalmente, cuando este derecho se ve vulnerado, la próxima vez que el Estado se relaciona con el adolescente, es a través de la justicia penal. Cerca del 90% de las personas menores de 18 años que reciben una pena o medida de seguridad, no tienen finalizada la escuela secundaria.

Es bastante común, que parte de la ciudadanía reclame las soluciones a los problemas delictuales (entiéndase fundamentalmente, hurtos, robos y homicidios) cometidos por personas menores de 18 años, al poder político y la justicia, a través del endurecimiento de las penas y la ejecución de las mismas.

Ahora bien: cuando uno analiza la cantidad de Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas a personas menores de 18 años de edad en el año 2009, se encuentra con que sólo 1% de las mismas se inician por homicidios³³. Recordemos que estamos hablando de investigaciones, no de delitos efectivamente probados y condenados. El resto de los delitos se agrupan en (cerca del 40% robos –robo 14,75%- , robo agravado con armas - 10,08- y otros robos agravados -4,81- ; 9,78% hurto; 10,79 delitos contra la seguridad pública y el resto en otros delitos).

No solicitemos las soluciones que requiere el sector adolescente a la Justicia Penal: ella actúa una vez que todo el entramado institucional del Estado ya ha fracasado. Su rol es aplicar penas, no construir soluciones.

Por último, queremos dejar constancia de una idea fundamental que se planteó en Honduras: “Asumimos nuestro desafío histórico de priorizar la inversión en la infancia, adolescencia y juventud de Honduras como el eje central de la acción del Estado y nos comprometemos de forma seria, honesta y responsable a impulsar políticas públicas en carácter de políticas de Estado, de acuerdo a las siguientes acciones y medidas”.³⁴

El tema de la inversión en infancia merecería un trabajo aparte. Sin embargo, podemos señalar algunos números que nos permita tener una idea acerca de lo que estamos hablando. El presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, recientemente aprobado, es de poco más de 80 mil millones de pesos (alrededor de 20 mil millones de dólares). Dentro de

³³ Ver anexo.

³⁴ “Pacto por la Infancia, Adolescencia y la Juventud: versión preliminar”; Honduras; 2006-2010.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

la inversión que se destina a la infancia y la adolescencia en el año 2011, el rubro presupuestario “Atención de niños y adolescentes. Servicios Zonales y Locales” es de \$ 67.297.100 (en 2009 fue de \$70.353.051 y en 2010 fue de \$65.598.765)³⁵.

Como vemos la tendencia de la evolución del presupuesto en este rubro ha sido a la baja. Si bien en 2011 se incrementa casi dos millones de pesos, no alcanza el nivel asignado en 2009. Si a esto le sumamos la inflación que tuvo nuestro país (entre 15 a 20% por año), la inversión real en los Servicios Zonales y Locales se ha visto bastante disminuida.

Si a ello le sumamos la escasa implementación de los Consejos Locales de promoción y protección de derechos, la consolidación de la nueva institucionalidad se encuentra con severos límites. Vimos las principales causas de estos obstáculos, el rol de cada uno de los actores y la falta de compromiso en un objetivo común.

Esta es a grandes rasgos nuestra visión e interpretación en relación a la situación de la niñez y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. El panorama es muy alentador en términos legislativos, aunque no podemos decir lo mismo en otros aspectos.

Esperamos haber contribuido al debate sobre el desarrollo institucional en los gobiernos locales. Nuestra intención fue presentar un caso específico en un Municipio relativamente pequeño, centrado en un sector poblacional determinado, que nos permitiera visualizar como impacta la creación y funcionamiento de nuevas instituciones en la vida real de los ciudadanos. En esta línea ponemos nuestros esfuerzos, para reforzar día a día el desarrollo de estas nuevas instituciones.

³⁵ Ver Tabla Nº 5 y anexo.

Bibliografía

- *“Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)”* Uruguay mayo de 2010. Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Arroyo, Daniel; “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”; consultado en internet, en la página www.cenoc.gov.ar/.../Los%20ejes%20centrales%20del%20Desarrollo%20Local%20en%...; el día 1 de diciembre de 2010.
- Brito, Morelba; “*“Buen Gobierno” local y calidad de la democracia*”; Instituciones y Desarrollo; 2002; Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Brito, Morelba; “*Entorno político en América Latina y el Caribe*”; Agosto-Septiembre 2010; Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Camou, Antonio; “*Gobernabilidad y Democracia*”; Instituto Federal Electoral; Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Cárdenas Roa, Carolina; “*El desarrollo institucional ¿cuestión externa o autopoiesis?*”; Centro de Recursos Documentales e Informáticos -CREDI-; consultado en internet, en la página <http://www.oei.es/oeivirt/salacredi/PRoa.pdf>; el día 28 de noviembre de 2010.
- Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; “*¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?*”, Buenos Aires, 2008.
- De Miguel Álvarez, Ana; “*Nuevos Conflictos Sociales, Nuevas Identidades Sociales. La lucha por el reconocimiento*”; Universidad de A Coruña; Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/proyecciones2001_2010.pdf.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Estimación de la población de los partidos por grupos quinquenales de edad. Provincia de Buenos Aires (al 30 de Junio de 2010).
- Kielmanovich, Jorge, L.; “Reflexiones procesales sobre la ley 26.061 de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”; Revista La Ley, Año 2005, -F-987-. Ver <http://www.afamse.org.ar/reflexiones-procesales-sobre-la-ley-26061-de-proteccion-integral-de-los-derechos-de-las-ninias-ninios-y-adolescentes-kielmanovich.pdf>
- “Pacto por la Infancia, Adolescencia y la Juventud: versión preliminar”; Honduras; 2006-2010. Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Payne, Mark J., Zovatto, Daniel G., Mateo Díaz, Mercedes; “La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”; Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, 2006. Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); “Ciudadanía y Desarrollo Humano”; Siglo XXI Editores; 2007. Material facilitado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el curso sobre “Gerencia y Marketing Político en los Gobiernos Locales”, Medellín, Colombia, 2010.
- Rondinelli; D.; “Government decentralization in comparative perspective”; International Review of Administrative Sciences, Vol. 47 No. 2; 1981.
- Uphoff, Norman; “Local Institutional Development: an analytical source book with cases”; Kumarian Press; 1986.

Plexo Normativo

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
- Constitución Nacional de la República Argentina
- Ley Nacional 26.061, “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, República Argentina.
- Constitución de la Provincia Buenos Aires, República Argentina.
- Ley Provincial 13.298, “De la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”; Provincia de Buenos Aires, República Argentina.
- Ley Provincial 13.688, “Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires”, Provincia de Buenos Aires, República Argentina.
- Ley Provincial 13.634, “Del Fuero de Familia y Fuero Penal del Niño”, Provincia de Buenos Aires, República Argentina.

Anexos

Gráfico Nº 1: Distrito de Leandro N. Alem.

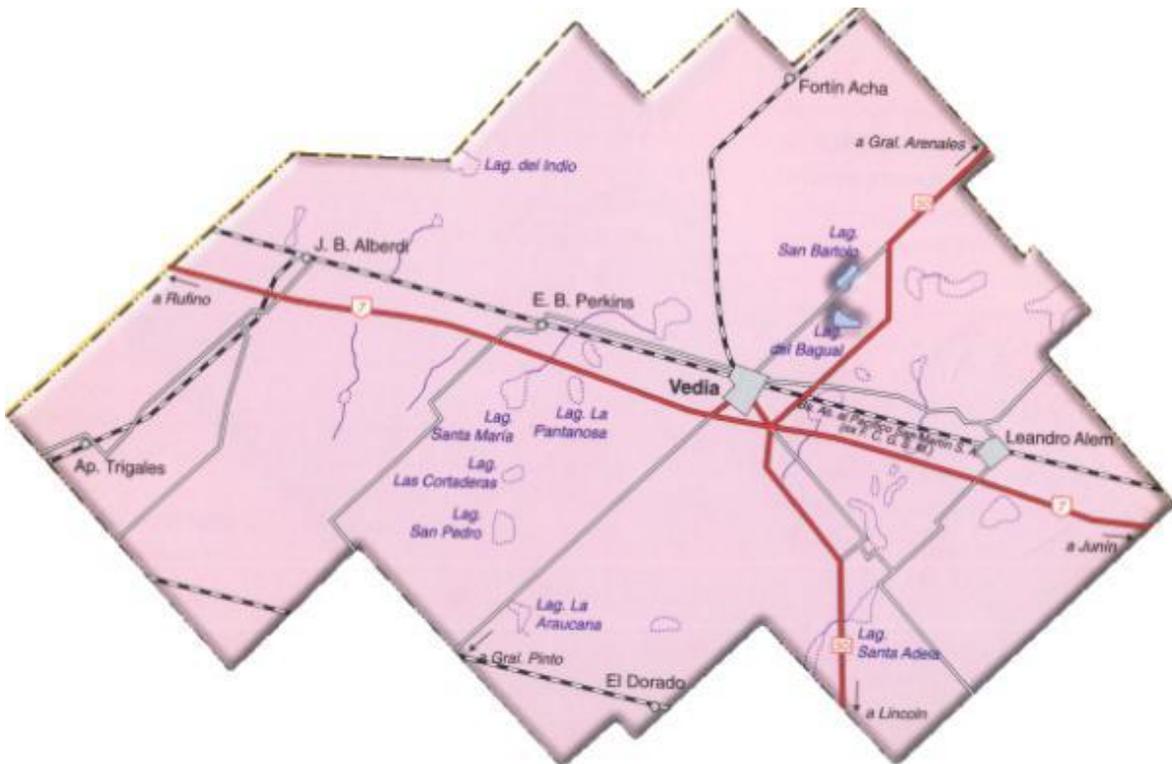
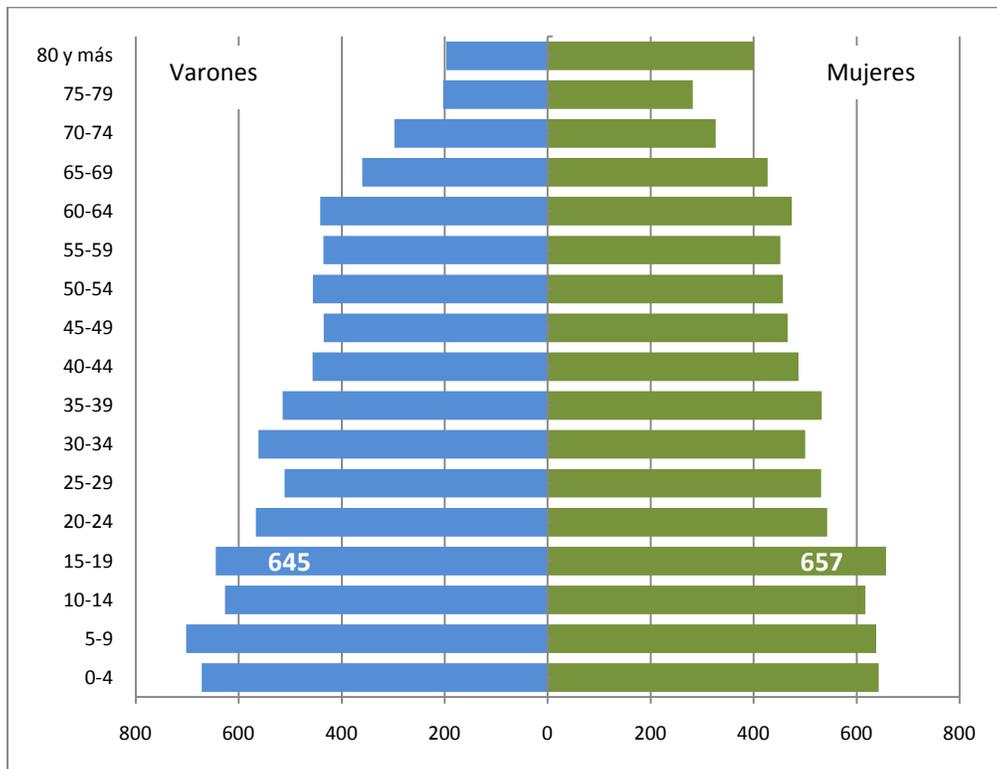


Gráfico Nº 2: Pirámide poblacional por grupos quinquenales de edad en base a proyecciones de población. Municipio de Leandro N. Alem, 2010.



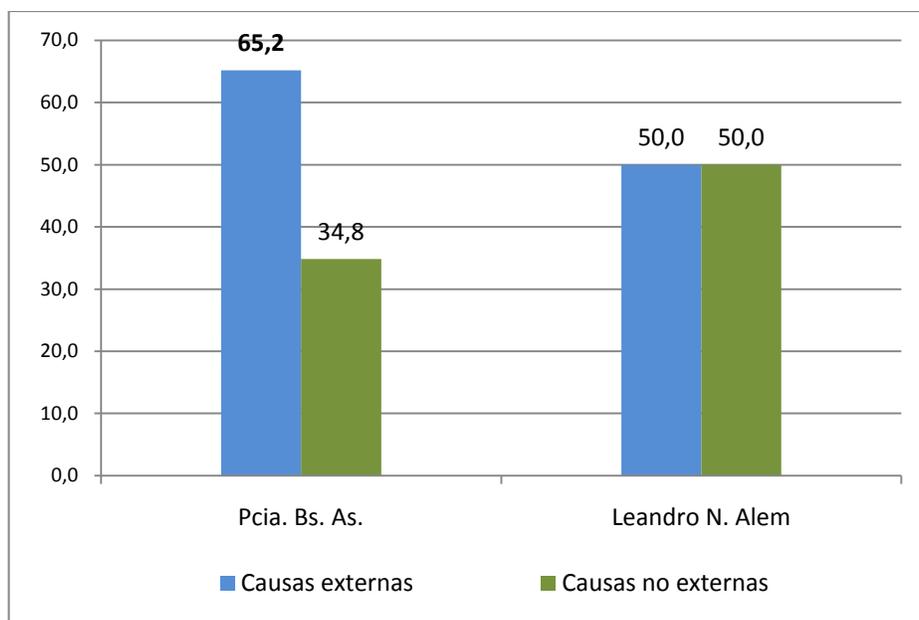
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Programa Análisis Demográfico, Serie Análisis Demográfico 34 e Información inédita.

Tabla N° 10: Estructura poblacional por grupos quinquenales de edad en base a proyecciones de población. Municipio de Leandro N. Alem, 2010.

	varones	mujeres
Total	8.085	8.432
0-4	672	643
5-9	702	638
10-14	627	617
15-19	645	657
20-24	567	543
25-29	511	531
30-34	562	500
35-39	515	532
40-44	457	487
45-49	435	466
50-54	456	457
55-59	436	452
60-64	442	474
65-69	360	427
70-74	298	326
75-79	203	282
80 y más	197	400

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Programa Análisis Demográfico, Serie Análisis Demográfico 34 e Información inédita.

Gráfico N° 3: Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que mueren por causas externas y no externas en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2005.



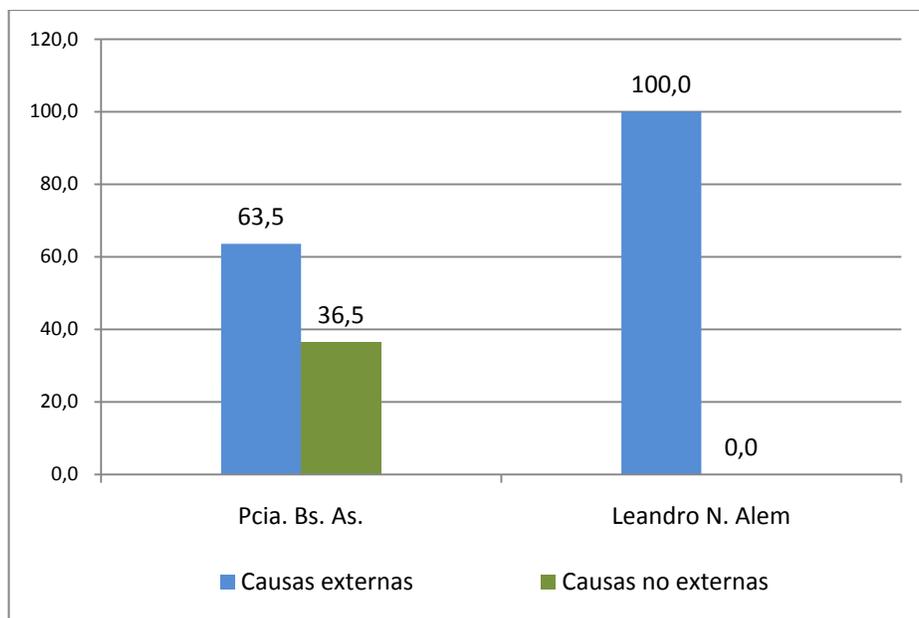
Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Tabla N° 11: Cantidad de muertes por tipo de causa en números absolutos. Provincia de Buenos Aires y Municipio de Leandro N. Alem. Año 2005.

	Pcia. Bs. As.	Municipio
Cs.Externas	578	1
Cs. No externas	309	1
Total def.	887	2

Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Gráfico Nº 4: Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que mueren por causas externas y no externas en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2006.



Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

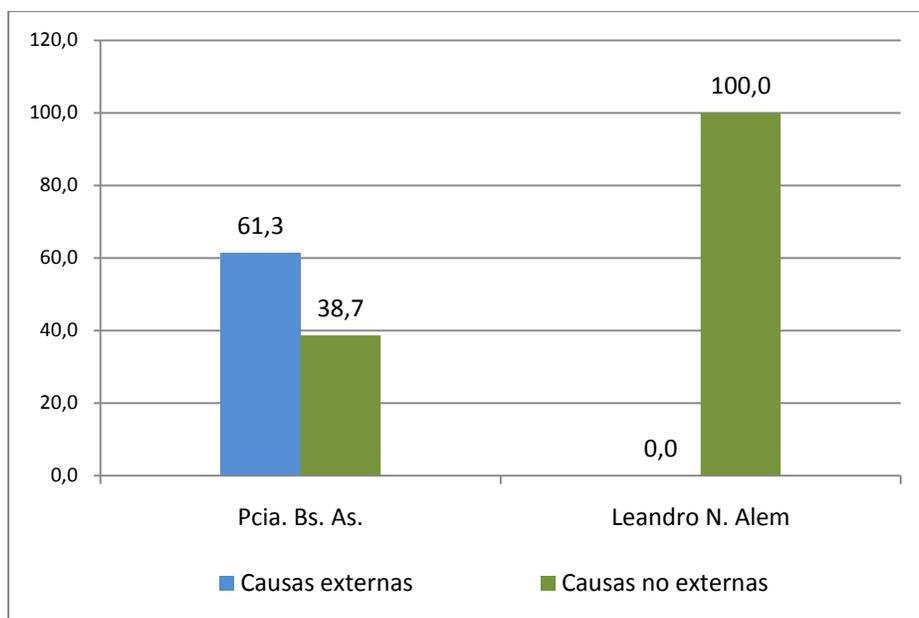
Tabla Nº 12: Cantidad de muertes por tipo de causa en números absolutos. Provincia de Buenos Aires y Municipio de Leandro N. Alem. Año 2006.

	Pcia. Bs. As.	Leandro N. Alem
Cs.Externas	514	2
Cs. No externas	295	0
Total defs.	809	2

Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

Gráfico N° 5: Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que mueren por causas externas y no externas en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2007.



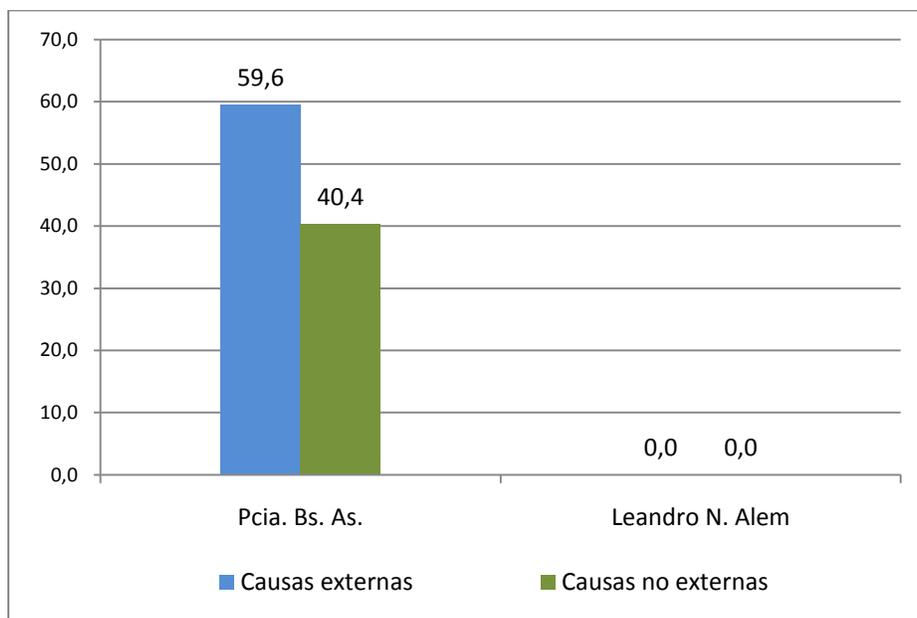
Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Tabla N° 13: Cantidad de muertes por tipo de causa en números absolutos. Provincia de Buenos Aires y Municipio de Leandro N. Alem. Año 2007.

	Pcia. Bs. As.	Leandro N. Alem
Cs.Externas	519	0
Cs. No externas	327	2
Total def.	846	2

Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Gráfico N° 6: Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años que mueren por causas externas y no externas en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2008.



Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

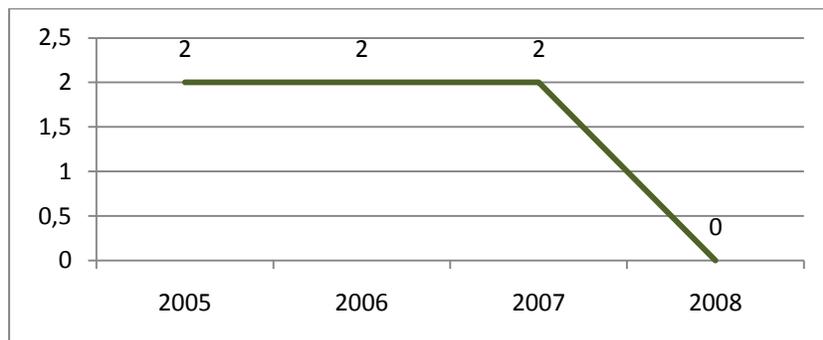
Tabla N° 14: Cantidad de muertes por tipo de causa en números absolutos. Provincia de Buenos Aires y Municipio de Leandro N. Alem. Año 2008.

	Pcia. Bs. As.	Leandro N. Alem
Cs.Externas	553	0
Cs. No externas	375	0
Total def.	928	0

Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Fortalecimiento institucional y adolescencia: el caso del Municipio de Leandro N. Alem, Provincia de Buenos Aires (Argentina)

Gráfico N° 7: Evolución del número de muertes adolescentes en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2005-2008.



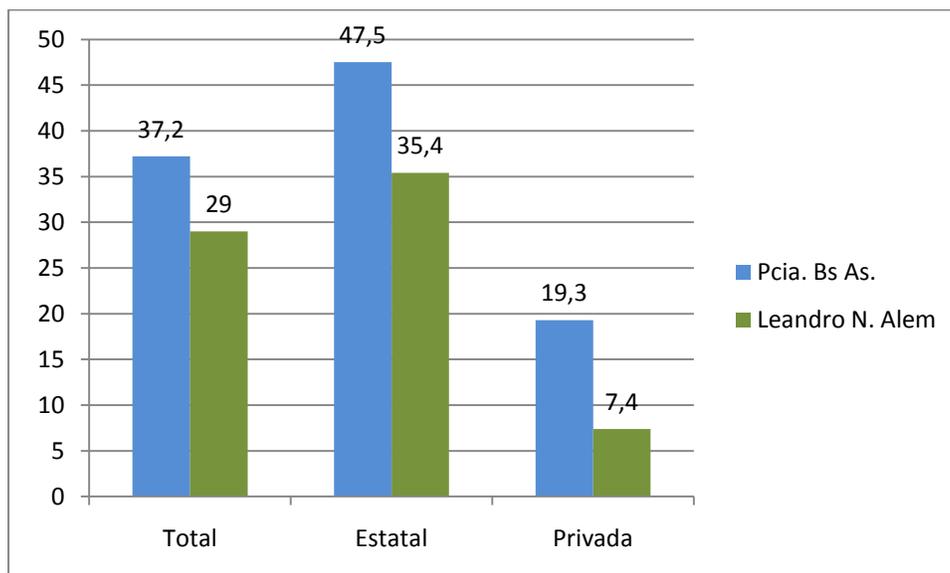
Fuente: Dirección de Información Sistematizada. Ministerio de Salud de la PBA.

Tabla N° 15: Cantidad de alumnos matriculados en el sistema educativo del Municipio de Leandro N. Alem, por sector de gestión; y porcentaje de inscriptos en el sector estatal. Año 2009. (Información al inicio del ciclo lectivo).

Modalidad y Nivel	Total			Estatal (**)			Privado		
	Unidades Educ.	Alumnos	Secciones	Unidades Educ.	Alumnos	Secciones	Unidades Educ.	Alumnos	Secciones
Total	56	6.972	276	55	6.655	266	1	317	10
Educación Común	37	4.496	203	36	4.179	193	1	317	10
Nivel Inicial	12	1.009	46	12	1.009	46	0	0	0
Nivel Primario	17	1.928	93	17	1.928	93	0	0	0
Nivel Secundario	8	1.559	64	7	1.242	54	1	317	10
Modalidad de Jóvenes y Adultos	7	684	16	7	684	16	0	0	0
Nivel Primario	2	152	5	2	152	5	0	0	0
Nivel Medio	3	174	8	3	174	8	0	0	0
Formación Profesional	2	358	3	2	358	3	0	0	0
Modalidad Especial	10	282	0	10	282	0	0	0	0
Nivel Inicial	4	130	0	4	130	0	0	0	0
Nivel Primario	2	73	0	2	73	0	0	0	0
Post-Primaria (ex EGB 3)	2	38	0	2	38	0	0	0	0
Formación Laboral	2	41	0	2	41	0	0	0	0
Educación Física	1	1.307	48	1	1.307	48	0	0	0
Psicología Comunitaria y Pedagogía	1	203	9	1	203	9	0	0	0

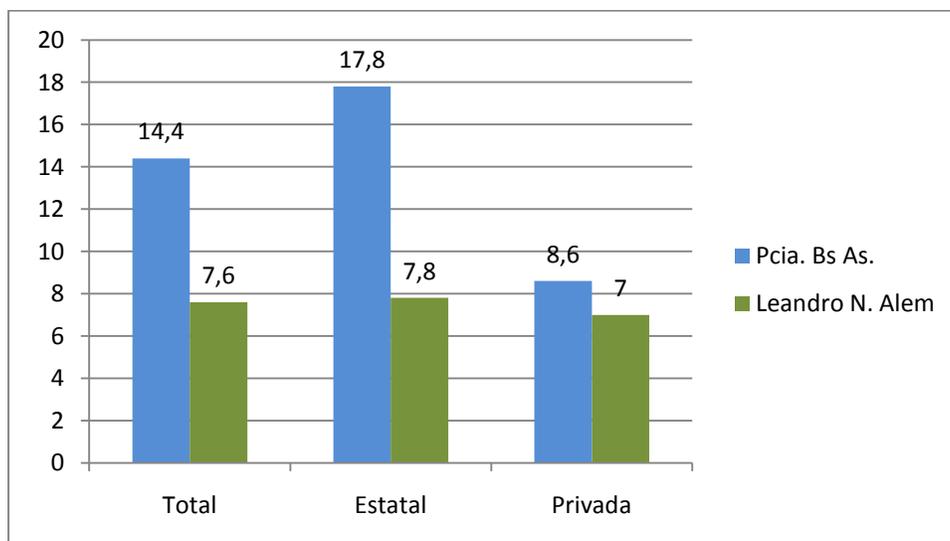
Fuente: Dirección de Información y Estadística – Relevamiento de Matrícula Inicial 2009. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico Nº 8: Tasa de sobreedad³⁶ en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Cultura y Educación. Pcia. Bs. As. Año 2009

Gráfico Nº 9: Tasa de abandono³⁷ en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2008-2009.

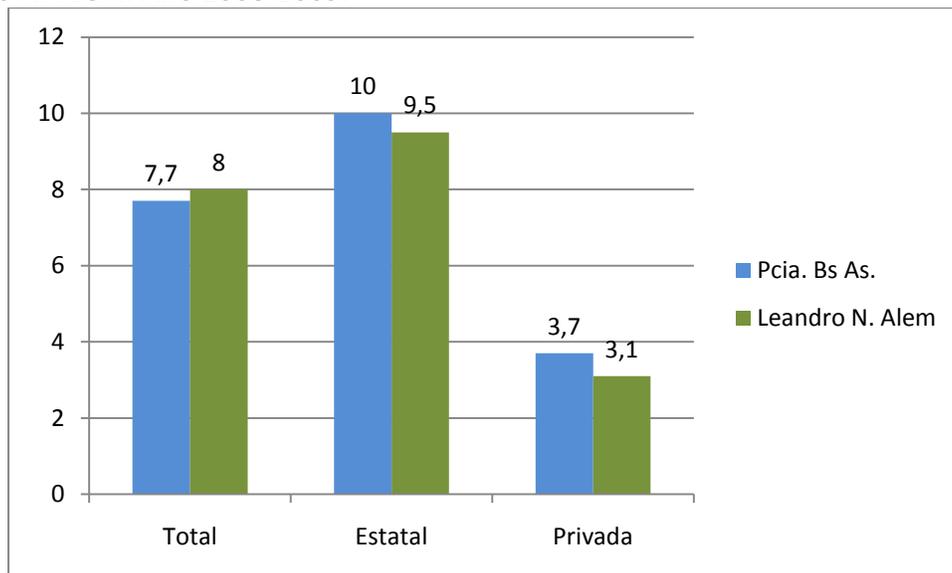


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Cultura y Educación. Pcia. Bs. As. Año 2009

³⁶ La tasa de sobreedad se calcula como la proporción de alumnos del sistema educativo cuyas edades están por encima de las esperadas teóricamente para el año que están cursando. Fuente: Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires.

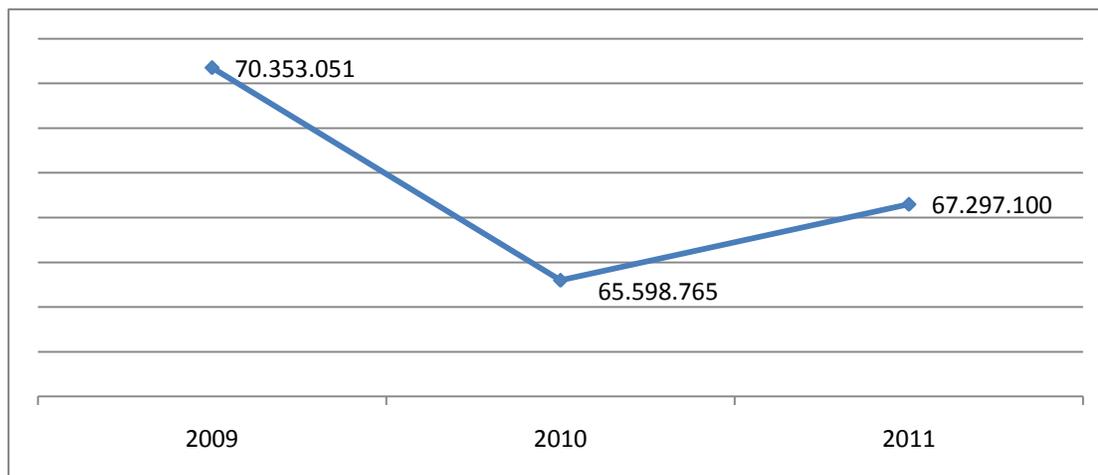
³⁷ Expresa la proporción de alumnos matriculados en un año de estudio dado, que no se vuelven a matricular al año lectivo siguiente. Fuente: Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 10: Tasa de repitencia³⁸ en la Provincia de Buenos Aires y en el Municipio de Leandro N. Alem. Año 2008-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Cultura y Educación. Pcia. Bs. As. Año 2009

Gráfico Nº 11: Evolución años 2009 – 2011 del “Programa 0002 - ATENCION DE NIÑOS Y ADOLESCENTES - SERVICIOS ZONALES Y LOCALES”. Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires 2009, 2010 y Proyecto de presupuesto Año 2011. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

³⁸ La tasa de repitencia expresa el porcentaje de alumnos que se matriculan en el mismo año de estudio, en el año del ciclo lectivo siguiente. **Fuente:** Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires.

Tabla Nº 16: Investigaciones Penales Preparatorias iniciadas por bien jurídico protegido a personas menores de 18 años –Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil-. Total Provincia de Buenos Aires. Año 2009

Bien protegido	Delito	Consumado	En tentativa	Total	IPP iniciadas por delito
Delitos contra las personas	Homicidio	113	91	204	0,70%
	Homicidio criminis causa	15	20	35	0,12%
	Otros homicidios agravados	15	11	26	0,09%
	Homicidio en ocasión de robo	22	3	25	0,09%
	Homicidio culposo	26	-	26	0,09%
	Lesiones culposas			485	1,68%
Delitos contra la integridad	Lesiones leves			3.236	11,18%
	Otros delitos contra las personas			524	1,81%
	Abuso sexual con acceso carnal			65	0,22%
Sexual	Otros delitos contra la integridad sexual			700	2,42%
Delitos contra el Estado Civil				1	0,00%
Delitos contra la libertad	Amenazas			2.006	6,93%
	Otros delitos contra la libertad			320	1,11%
Delitos contra la propiedad	Daño			1.302	4,50%
	Estafa			22	0,08%
	Hurto			2.830	9,78%
	Hurto agravado de vehículos dejados en la vía pública			270	0,93%
	Robo			4.268	14,75%
	Robo agravado uso de arma			2.917	10,08%
	Otros robos agravados			1.393	4,81%
	Secuestro extorsivo			3	0,01%
Delitos contra la seguridad	Otros delitos contra la propiedad			74	0,26%
	Infracción Ley N°23.7371			2.216	7,66%
	Otros delitos contra la salud pública			2	0,01%
Pública	Delitos contra la seguridad pública			905	3,13%
				10	0,03%
Delitos contra el orden Público					
Delitos contra la Administración Pública	Encubrimiento			1.405	4,86%
	Otros delitos contra la administración pública			1.077	3,72%
Delitos contra la fe Pública				141	0,49%
Leyes				54	0,19%
Otros delitos				769	2,66%
Otros				1.628	5,63%
Total				28.939	100,00%

} 1 %

Fuente: SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) – Ministerio Público Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.