

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

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

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

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

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



Inversión pública social en infancia y adolescencia

Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón



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



Inversión pública social en infancia y adolescencia

Un análisis institucional y presupuestario
para el municipio de Morón



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

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

ISBN 978-987-1479-30-6

1. Políticas públicas. 2. Políticas sociales.
I. Olaviaga, Sofía II. Título CDD 320.6

Responsables del proyecto

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

Autores

Sofía Olaviaga y Vanesa Marazzi

Colaboradores

Romina Solano, Natalí Ini y Mariela Colombini

Edición y corrección

Carolina Nahón

Diseño gráfico

Andrea Platón y Silvana Segú

Impreso en Multi Group S.R.L.

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

CIPPEC

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

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

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

Índice

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1	
Características institucionales del sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Morón	11
1. Marco normativo	11
1.1 Las normas nacionales e internacionales	11
1.2 La nueva institucionalidad en la provincia de Buenos Aires	14
2. La problemática de infancia y adolescencia en contexto	16
3. Estructura de la administración pública municipal afectada a infancia y adolescencia	19
3.1 La Secretaría de Salud y Desarrollo Social	19
3.2 Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	21
3.3 Dirección de Acción Social	22
3.4 Sistema Único Municipal de Salud (SUMS)	23
3.5 Dirección de Educación	24
3.6 Otras áreas que desarrollan políticas orientadas a infancia y adolescencia	25
4. Principales características de la oferta programática orientada a infancia y adolescencia	26
5. Análisis del funcionamiento de la gestión de las políticas de infancia y adolescencia	30
5.1 Vinculación interáreas: planificación y articulación	30
5.2 Coordinación interjurisdiccional de los planes y programas orientados a infancia y adolescencia	31

Capítulo 2	
Análisis de la inversión pública social del municipio de Morón en infancia y adolescencia	33
1. Estructura y composición del financiamiento del municipio	33
1.1 El proceso presupuestario	33
1.2 Las fuentes de financiamiento	35
1.3 La composición del financiamiento del municipio (2006-2010)	45
2. Características de la inversión pública social (2006-2009)	48
3. Análisis presupuestario de la oferta programática relacionada con infancia y adolescencia (2006-2009)	51
Capítulo 3	
Reflexiones finales: retos de coordinación	57
Bibliografía	59
Anexo I	60
Anexo II	61

Índice de cuadros, figuras y gráficos

Cuadro 1. Principales indicadores sociales. Gran Buenos Aires y Morón. 2001 (en cantidades y porcentajes)	18
Cuadro 2. Programas de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. Morón. 2010	22
Cuadro 3. Programas de la Dirección de Acción Social. Morón. 2010	23
Cuadro 4. Programas de la Dirección de Programas del SUMS. Morón. 2010	24
Cuadro 5. Programas de la Dirección de Educación. Morón. 2010	25
Cuadro 6. Programas de las Direcciones de Arte y Cultura, Deporte, Juventud y Capacidades Especiales. Morón. 2010	26
Cuadro 7. Recursos de origen nacional y provincial. Morón. 2009	44
Cuadro 8. Presupuesto ejecutado y variación porcentual del período. Recursos por rubro y procedencia. Morón. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	45
Cuadro 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Morón. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	48
Cuadro 10. Gasto social en infancia y adolescencia, total, por área y programas. Morón. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006, y en porcentajes)	52
Figura 1. Actores del sistema de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. 2010	14
Figura 2. Estructura de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social. Morón. 2010	20
Figura 3. Sistema Único Municipal de Salud (SUMS). Morón. 2010	23
Figura 4. Indicadores de distribución de la coparticipación bruta en la provincia de Buenos Aires	38
Gráfico 1. Oferta programática por área orientada a infancia y adolescencia. Morón. 2010 (en porcentajes)	27
Gráfico 2. Oferta programática por área y jurisdicción orientada a infancia y adolescencia. Morón. 2010 (en cantidades)	28
Gráfico 3. Oferta programática por tipo de beneficio. Morón. 2010 (en porcentajes)	29
Gráfico 4. Distribución de la coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires. 134 partidos. 2009 (en millones de pesos)	40
Gráfico 5. Coparticipación bruta de la provincia de Buenos Aires per cápita. Partidos seleccionados según menor percepción de recursos. 2009 (en pesos)	41

Gráfico 6. Coparticipación per cápita (en pesos) (2009) e Índice de Desarrollo Humano (2008). 134 partidos y promedio de la provincia de Buenos Aires	43
Gráfico 7. Composición del presupuesto ejecutado, según origen de los recursos. Morón. 2006-2009 (en porcentajes)	46
Gráfico 8. Composición del presupuesto aprobado, según origen de los recursos. Morón. 2010 (en porcentajes)	47
Gráfico 9. Participación del gasto público social en el presupuesto ejecutado, total y por área. Morón. 2006-2009 (en millones de pesos, a valores constantes de 2006)	49
Gráfico 10. Composición del gasto público social en el presupuesto ejecutado por área. Morón. 2006-2009 (en porcentajes)	50
Gráfico 11a. Cantidad de programas relacionados con infancia y adolescencia, por área. Morón. 2010 (en porcentajes)	55
Gráfico 11b. Inversión pública social en infancia y adolescencia, por área. Morón. 2009 (en porcentajes)	55

Presentación

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

Capítulo 1

Características institucionales del sistema de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Morón

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

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

1. Marco normativo

1.1 Las normas nacionales e internacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

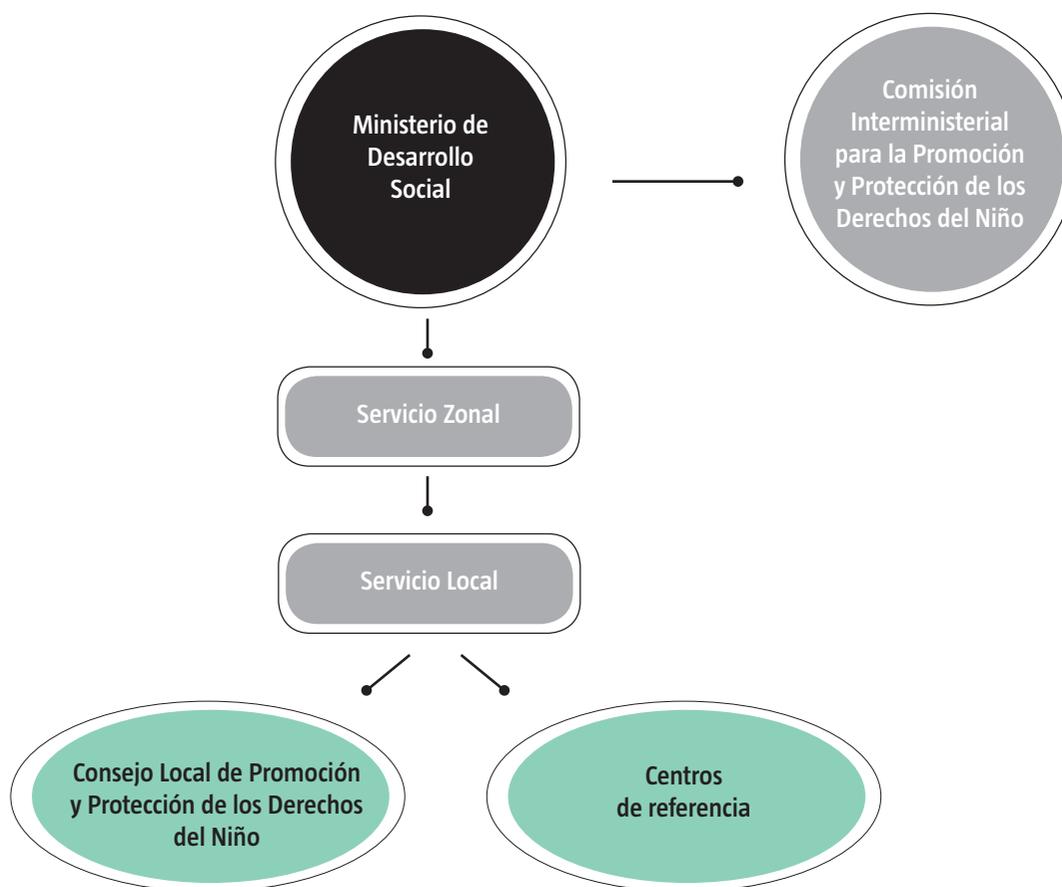
Finalmente, el artículo catorce establece uno de los principales cambios que introdujo la Ley 13.298: la conformación del **sistema de promoción y protección integral de derechos**. Con esta iniciativa se genera un marco adecuado para afrontar las problemáticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes.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

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

1.2 La nueva institucionalidad en la provincia de Buenos Aires

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

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



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

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

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

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

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

2. La problemática de infancia y adolescencia en contexto

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

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

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

En este contexto, el **municipio de Morón** se ubica en el primer cordón del Conurbano bonaerense y cuenta con una población de 309.380 habitantes: un 64,6% tiene entre 15 y 64 años, un 20,5% tiene menos de 14 años, y el 14,9% restante es mayor de 65 años. El total de los niños, niñas y adolescentes menores de 19 años, asciende a 87.153, lo que representa un 28% de la población total del municipio (Censo 2001).

En 2005, los individuos del quintil de mayores ingresos de la provincia concentraban cerca de la mitad del ingreso total, mientras que el 40% más pobre recibía menos del 15%⁵. A su vez, de acuerdo a datos de 2006, alrededor del 15% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza y 5,7%, bajo la línea de indigencia⁶. Sin embargo, la pro-

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

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

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

vincia se compone de un abanico de realidades muy heterogéneas: mientras que algunos partidos del Gran Buenos Aires presentaban una situación más severa, en donde la tasa de pobreza alcanzaba un 23% y la tasa de indigencia un 7,3%, algunos municipios del interior registraban un 12% y un 5%, respectivamente (entre ellos, Gran La Plata, Bahía Blanca-Cerri y Mar del Plata-Batán).

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

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

Según el indicador de NBI que registren los municipios se pueden dividir en tres categorías. La categoría B agrupa a los municipios denominados “intermedios”, con un indicador de NBI entre 10,1 y 20%; mientras que la categoría C está compuesta por algunos partidos del Gran Buenos Aires que registran condiciones de vida comparables a las de las provincias más pobres del país, ubicadas en el norte argentino. El municipio de Morón registra un 6,8% de hogares con NBI, lo que lo ubica en la categoría A, con condiciones de vida similares a las del promedio de la Ciudad de Buenos Aires y superiores a las de la Provincia.

Respecto al IDH, la provincia de Buenos Aires se ubica en una situación de desarrollo intermedia: ocupa el décimo primer lugar en la comparación interprovincial (PNUD, 2005)⁹. Por su parte, Morón presenta una posición superior al promedio provincial (puesto número 25 sobre 134) (Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2009).

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

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

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

En términos de cobertura de salud, 1.366.812 niñas y niños menores de 14 años no poseen obra social y/o mutual o prepaga en el Gran Buenos Aires (58,5%), de los cuales 28.019, es decir el 2%, habitan en el municipio de Morón. Respecto a la asistencia a establecimientos educativos, 280.061 niños y adolescentes bonaerenses de entre 3 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo (12,1%), de los cuales el 1,6% reside en el municipio de Morón (Censo 2001).

**Cuadro 1. Principales indicadores sociales. Gran Buenos Aires y Morón. 2001
(en cantidades y porcentajes)**

Indicador	Gran Buenos Aires* (1)		Morón (2)		(2) / (1)
	Población total	%	Población total	%	%
Población hasta 19 años	3.078.561	35,4	87.153	28,2	2,8
Niños de 0 a 14 años sin obra social y/o plan de salud privado o mutual	1.366.812	58,5	28.019	44,1	2,0
Población de 3 a 17 años que no asiste a ningún establecimiento educativo	280.061	12,1	4.429	6,8	1,6
Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	346.613	14,5	6.380	6,8	1,8

* Los datos provinciales corresponden a los 24 partidos del Gran Buenos Aires.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001, INDEC.

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

En este apartado se presenta la estructura de gestión municipal y la dinámica institucional mediante la que se establecen los mecanismos de toma de decisiones para construir la agenda de infancia y adolescencia en el Municipio. En cada caso, se expone sintéticamente la oferta programática orientada a infancia y adolescencia, la que es ampliada en el **Anexo II**. Esta selección, que para el año 2010 incluye 44 programas, se realizó sobre la base de entrevistas con los funcionarios responsables de cada área del municipio.

Hacia fines de la década de 1990 el municipio de Morón desarrolló una estrategia de gobierno enfocada en otorgarle una nueva impronta a las políticas públicas. Entre sus principales objetivos se encontraba organizar una oferta programática desarticulada, fortalecer las áreas de salud y educación, que estaban debilitadas, y mejorar las políticas de niñez. En particular, estas últimas recibieron un impulso extra a partir de 2006, debido a la sanción de la Ley 13.298, que, como ya fue mencionado, implicó un nuevo enfoque de la política provincial en la materia. En este contexto se creó la Secretaría de Salud y Desarrollo Social, dependencia que concentra a las demás áreas sociales que implementan políticas orientadas a la infancia y adolescencia.

A continuación se presentan las principales acciones desarrolladas por el municipio de Morón a través de esta Secretaría y de sus respectivas direcciones, así como de la Secretaría de Abordajes Territoriales, por el papel transversal que desempeña sobre todas las áreas municipales.

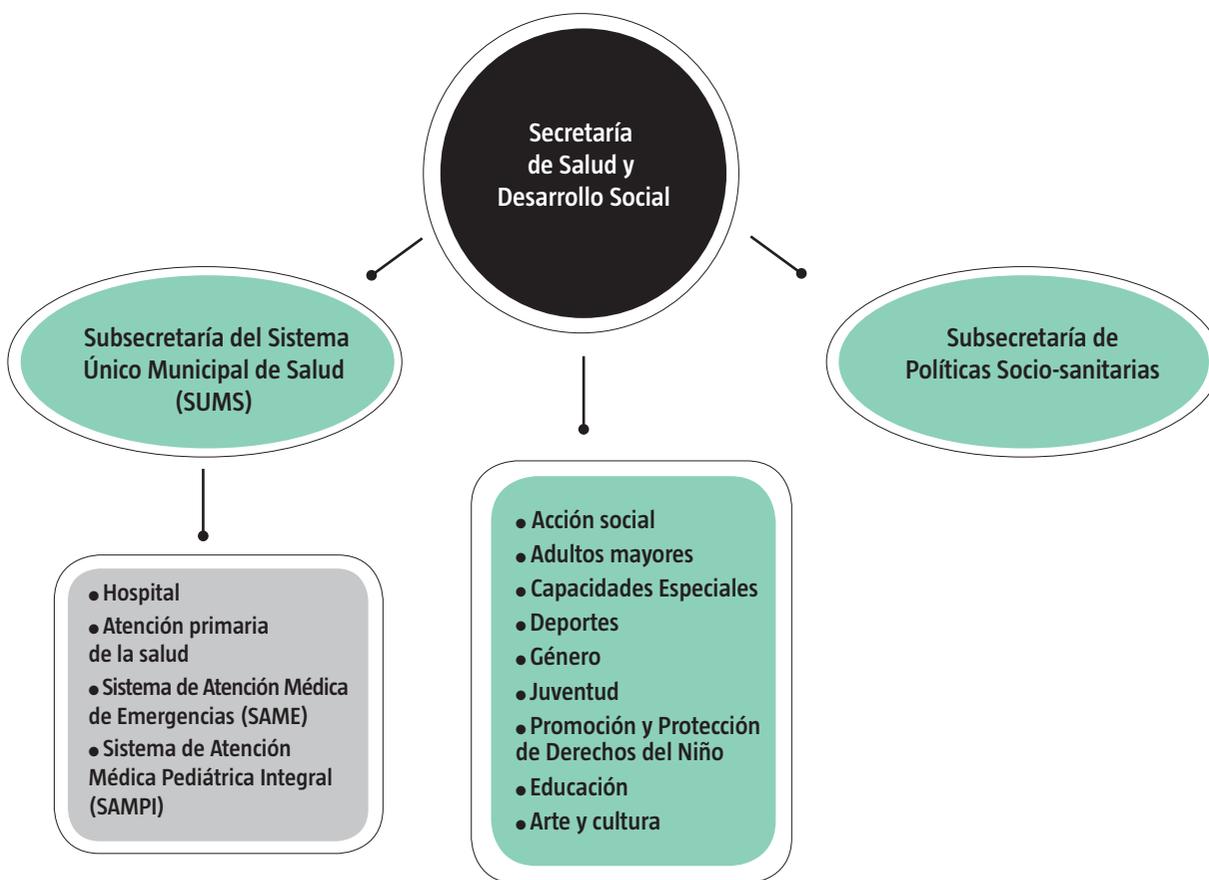
3.1 Secretaría de Salud y Desarrollo Social

La Secretaría fue creada en 2006 con el doble objeto de optimizar el funcionamiento del gabinete municipal y de articular la dimensión territorial de la gestión con el abordaje temático. Tiene como objetivos principales la construcción de estrategias y procedimientos comunes que orienten las acciones entre las distintas áreas involucradas; y garantizar los derechos sociales de la población más vulnerable y el acceso a los bienes públicos que provean bienestar, protección y mejores condiciones de vida. En este marco, la Secretaría tiene como función principal establecer políticas de salud, educación y desarrollo social que garanticen el funcionamiento y normal desempeño de los servicios brindados por el Municipio.

La Secretaría está compuesta por dos Subsecretarías y nueve Direcciones. A los fines de este estudio, se abordan la Subsecretaría del Sistema Único Municipal de Salud (SUMS), y las Direcciones de Promoción y Protección de los

Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y de Educación y Acción Social. A su vez, se tomarán en cuenta acciones y programas que se implementan desde otras áreas, tales como las Direcciones de Juventud, Deportes, Capacidades Especiales, Arte y Cultura y la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales. Si bien esta última no depende orgánicamente de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social, es considerada ya que desde la misma se desarrolla el presupuesto participativo a partir del cual se definen acciones orientadas a la niñez.

Figura 2. Estructura de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social. Morón. 2010



3.2 Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Esta Dirección se creó en 2006 (Decreto 1.945/2006) con el objetivo de profundizar la elaboración de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes en el marco del nuevo paradigma que adoptó la Ley 13.298.

En consecuencia, uno de los objetivos principales de la Dirección es el de garantizar la atención de situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias. A través de un enfoque interdisciplinario concentra las temáticas sobre la niñez de manera transversal con las demás áreas de ejecución, en especial, con las áreas de Acción Social y Atención Primaria de la Salud. Desarrolla una estrategia sobre la base de la prevención, la promoción y la difusión de derechos mediante tres ejes:

1. Atención de casos, por demanda espontánea y derivación.
2. Acciones de promoción tendientes a que la comunidad conozca los derechos de niños, niñas y adolescentes.
A este efecto, incluye a todos los actores de la sociedad civil y política en un marco de corresponsabilidad.
3. Acciones de prevención, tendientes a evitar situaciones de vulneración de derechos.

La población objetivo de esta dependencia está conformada por niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años que se encuentren bajo condiciones de violencia física, psíquica o sexual; en situación de calle o extraviados; víctimas de explotación sexual o laboral; en conflicto con la ley penal; víctimas del consumo de drogas; impedidos del acceso a los sistemas salud, educación y recreación; y vulnerados, amenazados o que desconozcan sus derechos. Durante 2009 alrededor de 6.000 personas se beneficiaron con los programas y acciones de esta Dirección.

Oferta programática

La oferta programática de la Dirección es de origen municipal y se enmarca en la Ley provincial 13.298. No obstante, gran parte de esta oferta se financia mediante el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS), de origen provincial. Por otra parte, la Dirección busca dar curso a acciones de protección y promoción a partir de la sinergia con la oferta programática que brindan las otras direcciones. El **Cuadro 2** presenta la oferta programática de la Dirección, donde cada uno de los programas está atravesado por dos ejes de trabajo: la atención directa de situaciones de riesgo o vulneración de derechos y la promoción y prevención.

Cuadro 2. Programas de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. Morón. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Servicios locales	Municipal/ Provincial	Asistencia y acompañamiento
Por Menos Calle	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Centro de desarrollo infantil	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Programa de Promoción de Derechos	Municipal	Asistencia y acompañamiento

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

3.3 Dirección de Acción Social

Esta Dirección es una de las áreas donde recae un mayor volumen de demandas por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Por este motivo, actúa muchas veces como el lugar de recepción y derivación hacia otras áreas específicas. Por ello se intenta fortalecer la articulación con otras áreas, frecuentemente de manera informal. El año 2009, los/as beneficiarios/as y destinatarios/as de las acciones iniciadas por la Dirección fueron 49.392 personas.

Oferta programática

La Dirección de Acción Social incluye una variedad de programas que alcanzan a cubrir todo el ciclo de vida de las personas. A los fines del presente estudio, analizaremos exclusivamente aquellos programas orientados a los/as menores de 18 años, tal como se expone en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3. Programas de la Dirección de Acción Social. Morón. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Plan Más Vida	Provincial	Transferencia monetaria
Fortalecimiento a comedores y copas de leche	Municipal	Insumos
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PROCAM) y PROCAM domiciliario	Nacional/ Municipal	Transferencia monetaria e insumos (PROCAM domiciliario)
Programa Nutricional	Municipal	Insumo y asistencia
Programa Familias/ Asignación Universal por Hijo (AUH)	Nacional	Transferencia monetaria y capital humano
Programa de regularización documentaria	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Traslados sociales	Municipal	Asistencia y acompañamiento

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

3.4 Sistema Único Municipal de Salud (SUMS)

El Sistema Único Municipal de Salud (SUMS) de Morón es la dependencia que agrupa a todos los efectores de la salud públicos municipales: el Hospital Ostaciana B. de Lavignolle; 13 centros de atención primaria de la salud (CAPS), que se organizan bajo la Dirección de Atención Primaria; el Sistema de Atención Médica Pediátrica Integral (SAMPI); y el Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME). Asimismo, el SUMS tiene una Dirección de Programas.

Figura 3. Sistema Único Municipal de Salud (SUMS). Morón. 2010



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

Oferta programática

Dentro del SUMS se encuentran los siguientes programas orientados a la infancia y adolescencia (**Cuadro 4**). Cabe aclarar que el presente estudio considera al Hospital y a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) como programas, en tanto así figuran en el presupuesto municipal.

Cuadro 4. Programas de la Dirección de Programas del SUMS. Morón. 2010.

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Hospital Municipal	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Centros de Atención Primaria de la salud (CAPS)	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Programa Médicos Comunitarios	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Plan Nacer	Nacional	Asistencia y acompañamiento
Remediar	Nacional	Insumo
Seguro Familiar de Salud	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Materno infantil	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)	Municipal	Insumo y asistencia
Programa de prevención de la epilepsia (PROEPI)	Municipal	Insumo y asistencia
Programa de prevención del asma infantil (PROBAS)	Municipal	Insumo
Programa celíacos	Municipal	Insumo y asistencia
Programa de salud bucal	Municipal/Provincial	Insumo y asistencia
Programa de salud escolar	Municipal	Asistencia y acompañamiento

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

3.5 Dirección de Educación

A través de la Dirección de Educación, el Municipio lleva adelante acciones y programas tendientes a garantizar el acceso a la educación a la población del partido con una perspectiva de inclusión social. Los diversos espacios de formación son permanentes y gratuitos, y están dirigidos tanto a niños y jóvenes, como a adultos y adultos mayores. En relación a la

población objeto de este estudio, se destaca que alrededor de 1.600 niños y niñas de entre 45 días y 5 años concurren a los 16 jardines maternos y de infantes del Municipio. A su vez, los niños de entre 6 y 13 años de edad tienen acceso a los Centros de Educación Integral Municipal orientados a la población en situación de vulnerabilidad social, entre otras ofertas. Por otra parte, la Dirección cuenta con 766 agentes, de los cuales 627 son docentes.

Oferta programática

Los programas del área de educación pertenecen en su totalidad al ámbito municipal y se orientan a brindar prestaciones en tres dimensiones: nivel inicial, escuelas especiales y acompañamiento en la maternidad, tal como se expone en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5. Programas de la Dirección de Educación. Morón. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Jardines maternos	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Jardines de infantes	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Educación maternal comunitaria	Municipal	Promoción y recreación
Red de lactancia materna	Municipal	Promoción y recreación
Escuelas especiales	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Centros de Educación Integral Municipal	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Consejos de niños y niñas	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Educación complementaria	Municipal	Asistencia y acompañamiento

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

3.6 Otras áreas que desarrollan políticas orientadas a infancia y adolescencia

Además de las cuatro áreas expuestas anteriormente, el municipio desarrolla acciones y programas orientados a la niñez desde otras dependencias, tales como la Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales, y las Direcciones de Arte y Cultura, Deporte, Juventud y Capacidades Especiales (**Cuadro 6**).

Cuadro 6. Programas de las Direcciones de Arte y Cultura, Deporte, Juventud y Capacidades Especiales. Morón. 2010

Programa	Jurisdicción de origen	Beneficio
Presupuesto participativo	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Envión	Provincial	Transferencia monetaria y capital humano
Escuela Municipal	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Tardes movidas	Municipal	Promoción y recreación
Proyecto sábados diferentes	Municipal	Promoción y recreación
Colonia de Vacaciones (comunes y especiales)	Municipal	Promoción y recreación
Mi futuro	Municipal	Promoción y recreación
Responsabilidad Penal Juvenil	Municipal	Promoción y recreación
Arte en los Barrios	Municipal	Promoción y recreación
Arte y Salud	Municipal	Promoción y recreación
Arte en las escuelas	Municipal	Promoción y recreación

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

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

Como se mencionó anteriormente, el relevamiento efectuado abarca a todas las áreas municipales que de manera directa o indirecta desarrollan actividades orientadas a la infancia y adolescencia. En este sentido, fueron consideradas cinco áreas, que se pueden clasificar en tres categorías: tradicionales (áreas de salud, educación y acción social), específicas (Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes) y de promoción (Direcciones de Arte y Cultura, Deporte, Juventud y Capacidades Especiales, y la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales). Respecto a la oferta programática, se consideraron los programas orientados específicamente a la niñez (es decir, que tienen como población objetivo a los menores de 18 años); como así también, aquellos programas que responden a un universo más amplio de población, dentro del cual se incluye a los niños/as y adolescentes.

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

Como se observa en el **Gráfico 1**, de los 44 programas identificados, el 30% se concentra en el área de salud; en tanto las áreas de educación y acción social representan cada una el 18%; y el área específica de niñez absorbe el 9%.

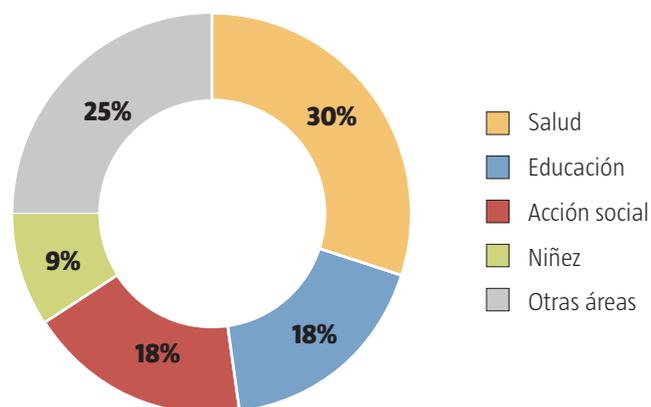
El peso significativo del área de salud en la oferta programática se debe a la presencia de los servicios de salud (13 CAPS y el hospital municipal), que reciben alta demanda propia y de otros municipios.

Por su parte, la baja cantidad de programas que, en términos relativos, se encuentran en el área específica de infancia y adolescencia se explica por la naturaleza del papel que cumple: la atención y derivación de casos concretos hacia otras áreas del Municipio, y la articulación con otras instancias a nivel municipal y provincial a través de los servicios locales y zonales.

Merece una explicación la presencia significativa de programas en el área de educación, en tanto se trata de un sector que, en gran parte, depende formalmente del ámbito provincial. Esto se debe principalmente al esfuerzo realizado por el Municipio en el ámbito de la educación de nivel inicial, no contemplada como obligatoria dentro del sistema educativo nacional.

A la vez, se identifica una presencia importante de programas de otras áreas no tradicionales –tales como deportes, arte y cultura, juventud y capacidades especiales– que en conjunto representan el 25% de las iniciativas orientadas a infancia y adolescencia.

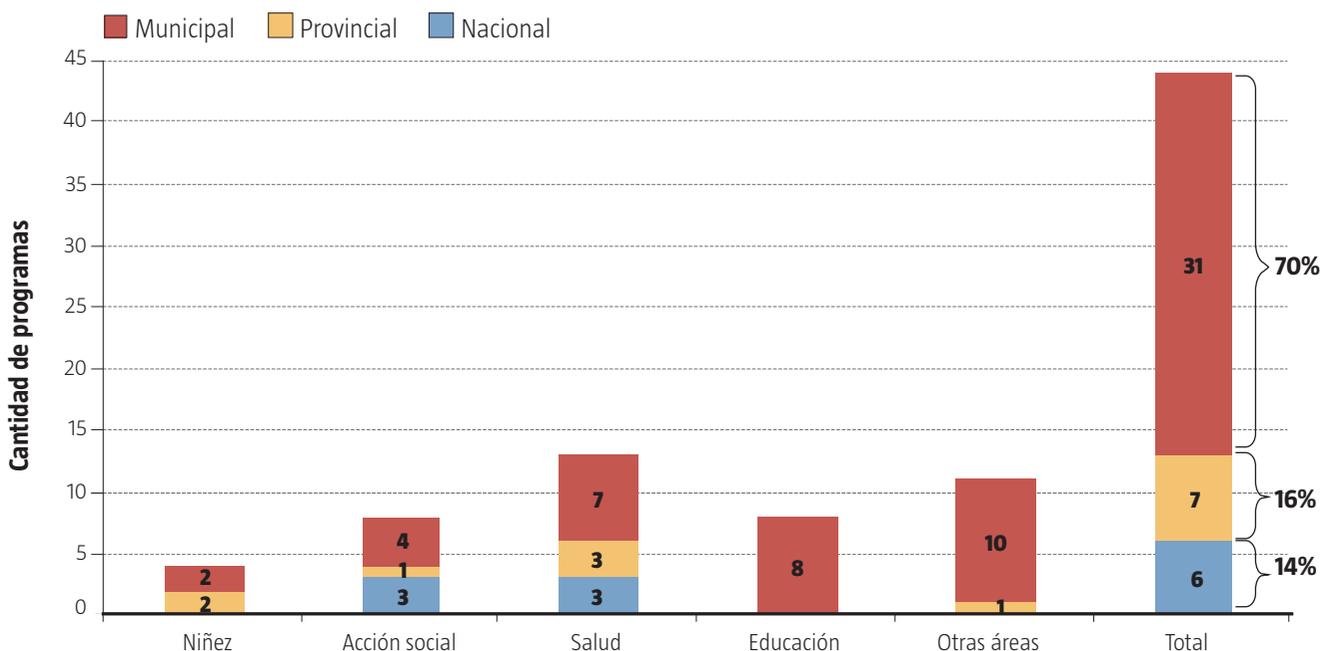
Gráfico 1. Oferta programática por área orientada a infancia y adolescencia. Morón. 2010 (en porcentajes)



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

Complementariamente, al considerar la oferta programática según su jurisdicción de origen (**Gráfico 2**), se observa que el 70% de los programas proviene del ámbito municipal (29), mientras que un 16% (7) pertenece al ámbito provincial, y un 14% (6) al nacional.

Gráfico 2. Oferta programática por área y jurisdicción orientada a infancia y adolescencia. Morón. 2010 (en cantidades)



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

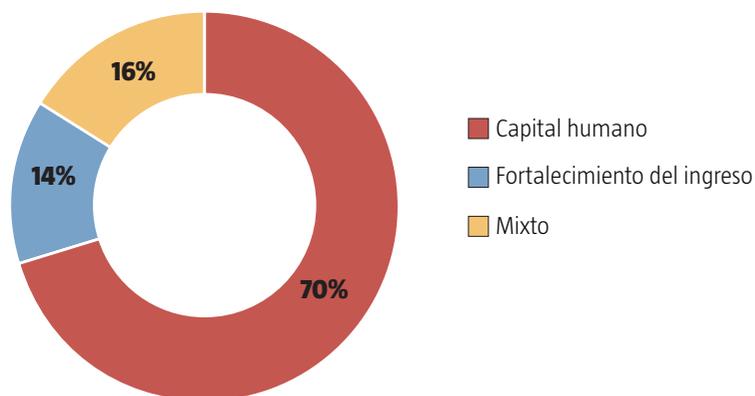
A su vez, el **Gráfico 2** refleja la significativa participación municipal en educación, en tanto es responsable del 100% de la oferta programática del área. En igual dirección, se identifica la responsabilidad local en el ámbito de la salud, con más de la mitad de los programas bajo su jurisdicción. Por último, se destaca el peso local en otras áreas, donde diez de los once programas son diseñados y ejecutados en el ámbito municipal.

Más allá de la generación de oferta programática propia, tal como se observa en el **Gráfico 2**, el Municipio tiene una amplia responsabilidad en la ejecución de programas nacionales y provinciales. Esto exige grandes esfuerzos de adaptación a la realidad y a las estructuras administrativas locales, tal como ocurre con el Plan Nacer, el Programa Médicos Comunitarios o el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (denominado PROCAM en el ámbito municipal).

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

Las prestaciones que tienen por objetivo **fortalecer el capital humano** incluyen dos tipos de intervenciones: (1) brindar un servicio (ya sea de salud o educación), a través de la asistencia y acompañamiento; y (2) la promoción y recreación (bajo esta modalidad se encuentran el Programa Por Menos Calle y el Programa de Salud Escolar).

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



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

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

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

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

5.1 Vinculación interáreas: planificación y articulación

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

En el municipio de Morón se ha conformado un sistema sobre la base de tres componentes. En primer lugar se encuentra la instancia **interáreas**, que se desarrolla en las distintas Unidades de Gestión Comunitaria (UGC), y conforma un espacio donde confluyen las diferentes direcciones y áreas de la Subsecretaría de Salud y Desarrollo Social. En este espacio se articulan las acciones y se construye una mirada compartida respecto de las principales problemáticas territoriales. Asimismo, desde allí se establecen las prioridades del territorio en función de su inserción en cada zona.

En segundo lugar, se cuenta con un **sistema de información** diseñado con dispositivos de alerta a partir de las necesidades de los beneficiarios. Si bien se registran 50 mil beneficiarios en el sistema, éste no concentra al total de las intervenciones realizadas en materia social, las que se encuentran en registros fragmentados.

El tercer componente lo constituye el **gabinete municipal**, área encargada de la definición de prioridades globales. De sus reuniones quincenales participan las áreas que dependen de Secretaría de Salud y Desarrollo Social, y la Secretaría de Abordajes Integrales y Relaciones con la Comunidad. En dichas reuniones se establecen parámetros generales en función de la situación presupuestaria del Municipio, y se determinan los requerimientos por área.

El diseño de las intervenciones se lleva a cabo desde el nivel central por área temática, y la implementación se realiza con el apoyo de las UGC, donde se produce la descentralización administrativa y operativa, y en las cuales existe una fuerte presencia de las áreas temáticas.

Por su parte, la Secretaría de Salud y Desarrollo Social realiza una planificación transversal para la definición de políticas de infancia y adolescencia, expresada en capacitaciones y reuniones bimestrales con todos los servicios responsables de

ejecutar programas. De esta manera se aspira a desarrollar mecanismos para establecer las problemáticas principales a ser atendidas y las dificultades a ser superadas.

Por fuera de las instancias mencionadas, existen en la práctica acciones conjuntas entre las áreas que implementan programas. Por ejemplo, la Dirección de Promoción y Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente coordina con la Dirección de Atención Primaria, la implementación de programas de prevención; en tanto que los CAPS articulan con la Dirección de Educación controles de salud y el dictado de talleres sobre salud sexual o prevención de epidemias. También en la implementación del Plan Nacer se trabajó en conjunto con la Dirección de Juventud. En este caso, se llevaron a cabo las jornadas “Jóvenes Protagonistas”, en las que los jóvenes del Municipio recorrieron todos los barrios ofreciendo, puerta a puerta, los servicios prestados por el Plan.

No obstante, si bien existe una práctica establecida que impulsa el trabajo conjunto y facilita la coordinación de acciones, los funcionarios reconocen que aún no se ha logrado integrar plenamente las políticas implementadas desde cada área, así como tampoco contar con información completa de la población objetivo al momento de diseñar, planificar o incluso integrar ciertas políticas.

En ese sentido, uno de los desafíos que tiene por delante el Municipio es fortalecer el actual sistema de información que permita poder integrar y sistematizar la información sobre los ciudadanos. En materia de niñez, los actores reconocen que un paso importante sería protocolizar cuestionarios para los menores que acuden a los CAPS, más allá de la problemática puntual de la consulta. Este ejercicio permitiría la elaboración de historias clínicas y la identificación de las prestaciones que el niño o la familia no reciben y son necesarias para mejorar su calidad de vida.

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

La implementación de la Ley 13.298, además de involucrar un cambio de enfoque en el abordaje de las problemáticas de infancia y adolescencia, generó para los municipios nuevos desafíos de coordinación con el nivel provincial de gobierno. Si bien el nuevo marco institucional estableció espacios de articulación entre el gobierno provincial y el municipal, estos estuvieron sesgados por diversas contingencias políticas. Desde la entrada en vigencia de la ley, el Ministerio de Desarrollo Social Provincial fue ocupado por tres Ministros distintos, y fueron designados al máximo cargo de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia cuatro funcionarios diferentes. Según los actores entrevistados, estas discontinuidades en la gestión (entre otros factores) dificultaron el fortalecimiento y la profundización de la relación entre los niveles provinciales y municipales de gobierno.

Por otra parte, la relación entre el nivel nacional y el municipal se conforma alrededor de la implementación de los planes y programas nacionales en el territorio, pero no a partir de espacios institucionales. Sin embargo, al observar su implementación en el ámbito local la capacidad política del Municipio merece ser destacada. Aunque la mayoría de los programas sociales tienen un diseño determinado desde el nivel nacional o provincial, el Municipio ha gestionado algunas modificaciones durante el proceso de implementación, tal como es el caso del Plan Nacer o del Seguro Público. En el caso del primero, es el Municipio el que define los mecanismos de distribución de insumos en cada uno de los CAPS, mientras que en el segundo caso, asegura la provisión de médicos en los CAPS en vez de consultorios privados.

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

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

A pesar de que la Provincia cuenta formalmente con un sistema de promoción y protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, en la práctica este espacio tiene un alcance relativamente escaso y su funcionamiento varía en cada Municipio. Particularmente en el caso de Morón, el área de niñez es la única que ha hecho referencia al funcionamiento de este sistema en el ámbito provincial. En las entrevistas concertadas con otras áreas del Municipio no han surgido menciones específicas al desarrollo de acciones de intercambio en ese espacio.

Capítulo 2

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

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

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

En este contexto, este capítulo analiza la inversión pública social dirigida a infancia y adolescencia que realiza el municipio de Morón, mediante la interpretación de información presupuestaria. Para ello, estudia la composición de los recursos con los que cuenta el municipio; caracteriza la inversión pública social en general y, finalmente, dimensiona, en particular, el gasto social que representa la oferta programática relacionada con infancia y adolescencia.

1. Estructura y composición del financiamiento del municipio

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

1.1 El proceso presupuestario

El proceso presupuestario de los municipios que integran la provincia de Buenos Aires está reglamentado por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6.769/1958 y sus modificatorias), actualizada y ampliada según la reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires del año 1994. A este cuerpo normativo se suma el Proyecto de Reforma Integral de la Administración Financiera y de los Recursos en el Ámbito de los Municipios Bonaerenses, impulsado por el gobierno provincial a partir del año 2005, con el apoyo financiero del Banco Mundial (Decreto Provincial 2.980/2000).

Esta reforma instauró un nuevo sistema, denominado Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)¹⁰, que concibe al presupuesto como una herramienta de gestión que permite, en función de las disponibilidades de ingreso, expresar y canalizar las aspiraciones económicas y sociales de las autoridades políticas del municipio durante cada ejercicio fiscal (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2001). En esta dirección, la principal modificación que introdujo fue adoptar la técnica presupuestaria por programas como medio para formalizar la planificación pormenorizada de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para lograrlo.

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

Anualmente, en el mes de junio, la Oficina Municipal de Presupuesto inicia el proceso de elaboración del presupuesto. Cada área de gobierno, de acuerdo con lo programado para el año entrante, le comunica las necesidades presupuestarias bajo esquemas metodológicos uniformes¹¹. Una vez presentada la información, la Oficina de Presupuesto la agrupa por categorías programáticas, la completa con el cálculo del personal involucrado en las distintas áreas (provisto por el área de Recursos Humanos), y agrega una estimación de servicios básicos, alquileres y vigilancia. Finalmente, la Oficina consolida la información antes del 30 de septiembre de cada año, y la presenta a las autoridades políticas del municipio para elaborar el proyecto definitivo de ordenanza.

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

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

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

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

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

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

La Ordenanza 12.145/2009¹² fija la programación de los recursos y el presupuesto de los gastos para el municipio de Morón durante el año 2010. Vale aclarar que hasta 2009, el proceso de elaboración del presupuesto en Morón abarcaba únicamente los rubros con financiamiento proveniente del tesoro municipal. Desde 2010 se incluyen todas las fuentes de financiamiento con las que cuenta el municipio.

Por último, el municipio de Morón promueve una política de transparencia en las acciones e impulsa la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas mediante el presupuesto participativo y el programa Discrecionalidad Cero. En este contexto, se encuentra publicada en internet toda la información correspondiente al presupuesto aprobado y a las ejecuciones presupuestarias del Municipio (<http://www.moron.gov.ar/economia/presupuesto.php>).

1.2 Las fuentes de financiamiento

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

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

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

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

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

12. Y su modificatoria, la Ordenanza 12.174/2009.

1.2.1 Recursos propios

Los recursos propios están principalmente compuestos por **ingresos tributarios y no tributarios**. Los primeros corresponden a ingresos derivados de la potestad que tiene el Estado provincial para establecer gravámenes (tales como los impuestos sobre la renta, el patrimonio y la producción, entre otros) y luego distribuirlos entre la provincia y los municipios. Si bien usualmente esta categoría incluye los ingresos que obtienen los municipios por coparticipación, en este estudio se optó por analizarlos por separado. Así, la categoría de ingresos tributarios queda compuesta únicamente por aquellos ingresos que recauda directamente el municipio en el marco de los convenios de descentralización administrativa tributaria¹³ celebrados con la provincia de Buenos Aires, que incluyen una proporción de los Impuestos Inmobiliario Rural e Ingresos Brutos, y toda la recaudación del Impuesto Automotor.

Los ingresos **no tributarios**, por su parte, provienen de fuentes no impositivas, como tasas, derechos, permisos, contribuciones y patentes. Estos se encuentran regulados por una ordenanza fiscal y otra impositiva que se actualiza anualmente. En el caso de Morón, para el año 2010¹⁴ el Municipio cobra tasas por servicios generales¹⁵, servicios especiales de limpieza e higiene¹⁶, inspección de seguridad e higiene, control de marcas y señales, servicios asistenciales¹⁷, mantenimiento de vías de acceso a autopistas, asesoramiento y asistencia técnica¹⁸, inspección de pesas y medidas, y servicios varios¹⁹. Además, cobra por los derechos de habilitación de comercios e industrias, publicidad y propaganda, venta ambulante, oficina²⁰, construcción, ocupación o uso de espacios públicos, a los espectáculos públicos, y de cementerio.

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

13. Regulados por la Ley provincial 13.010 y las modificaciones introducidas por las leyes 13.163 y 13.403.

14. Ordenanza Fiscal 12.143/2009 y Ordenanza Impositiva 12.144/2009 del municipio de Morón.

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

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

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

18. Incluye los servicios de asesoramiento prestados por la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local o aquella que en el futuro desempeñe sus funciones.

19. Incluye una amplia variedad de servicios que van desde los análisis de agua hasta la nivelación del terreno, entre otros, enumerados en el artículo 244 de la Ordenanza 12.143/2009.

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

1.2.2 Coparticipación provincial de impuestos

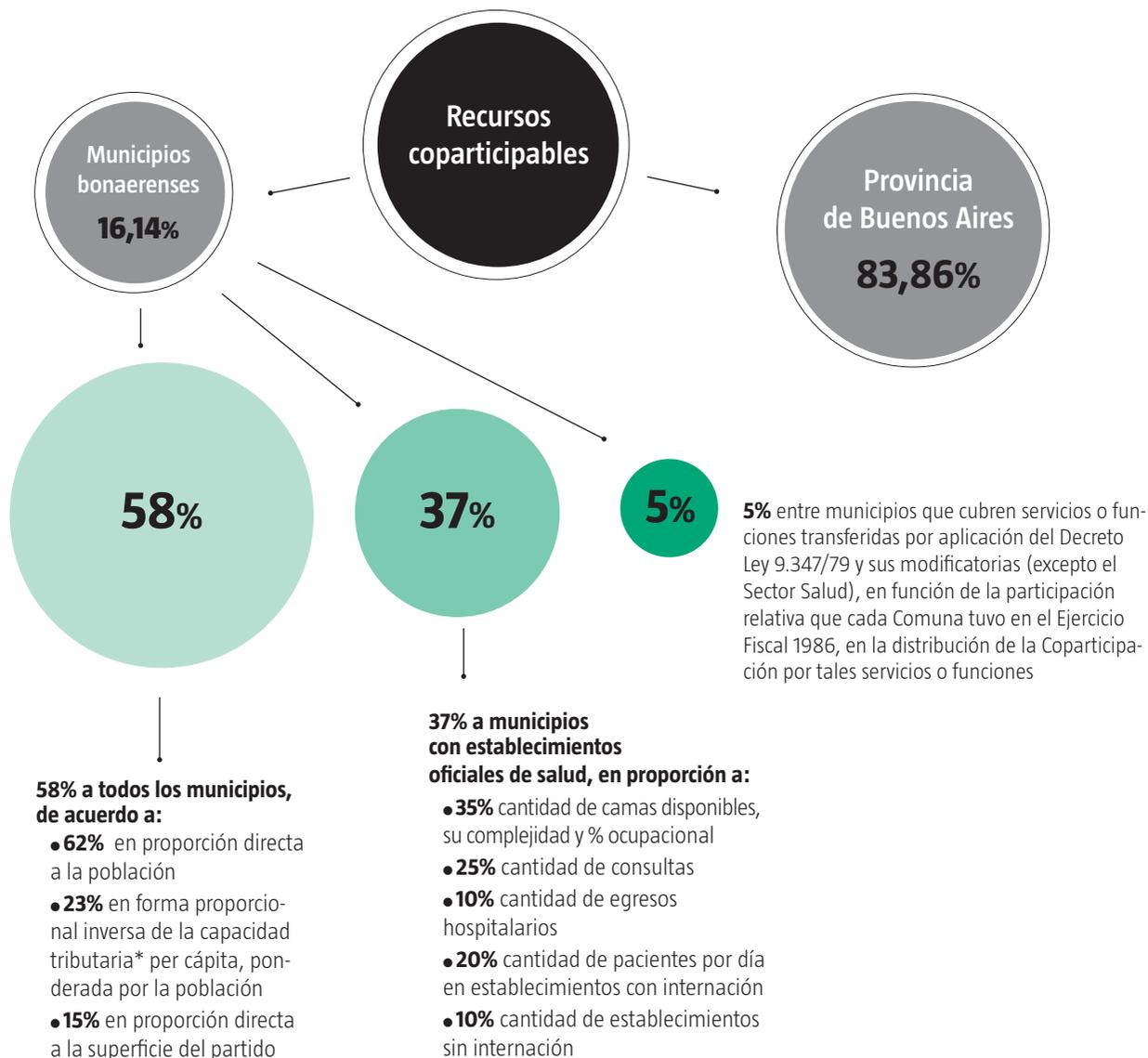
Al igual que sucede a nivel nacional donde existe un mecanismo de transferencia de recursos entre la Nación y las provincias²¹ llamado Fondo de Coparticipación, al interior de la provincia de Buenos Aires se reproduce un mecanismo similar entre la jurisdicción provincial y los municipios. Sin embargo, la asignación de estos recursos, a diferencia de su par nacional, está asociada con indicadores demográficos, de infraestructura, de desempeño y de necesidades, entre otros.

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

La **Figura 4** expone los criterios de asignación que rigen la coparticipación de recursos a los municipios bonaerenses.

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

Figura 4. Indicadores de distribución de la coparticipación bruta en la provincia de Buenos Aires



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

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

A este reparto de ingresos denominado **coparticipación bruta** se sumaron otros recursos que mayormente adquieren el formato de **fondos especiales** que se destinan a finalidades específicas y se distribuyen de acuerdo con distintos criterios. Entre ellos, se encuentran los recursos provenientes de la tributación a los juegos de azar (casinos, hipódromos y bingos)²², el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental²³, el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales²⁴, el Fondo Municipal de Inclusión Social²⁵ y el Fondo Provincial Solidario²⁶.

En 2009, la coparticipación provincial bruta distribuida entre los 134 partidos bonaerenses ascendió a \$4.846,2 millones –lo que representó el 82% de los recursos coparticipados–, y Morón recibió el 1,4% (\$65,9 millones) de ese total. La Matanza fue el partido que más fondos recibió –\$317 millones–, mientras que en el extremo opuesto se ubica Tordillo, con una cantidad 102 veces menor –\$3,1 millones–. La amplia dispersión en la distribución de los recursos coparticipables, tal como la refleja el **Gráfico 4**, se debe, en gran medida, a la heterogeneidad de los partidos que integran la Provincia. Por ello, el cálculo de los recursos transferidos por habitante permite obtener una mayor aproximación a la equidad en la distribución de la coparticipación.

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

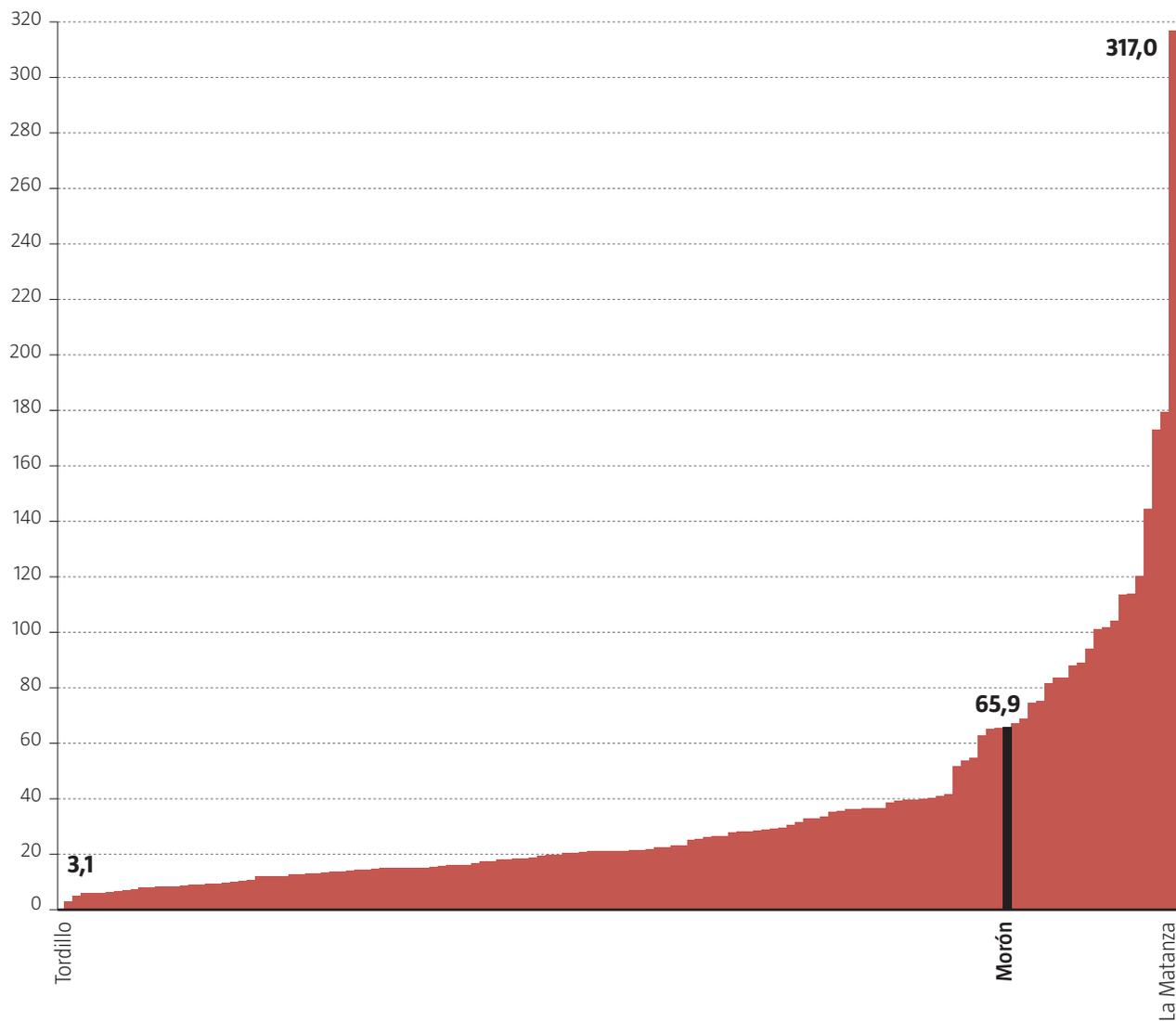
23. La Ley 13.163 establece que los recursos de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades de la provincia de Buenos Aires de la siguiente manera: (i) un 80% se destina a la atención de los servicios de asistencia social, de acuerdo con un índice de vulnerabilidad social que contempla la cantidad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

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

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

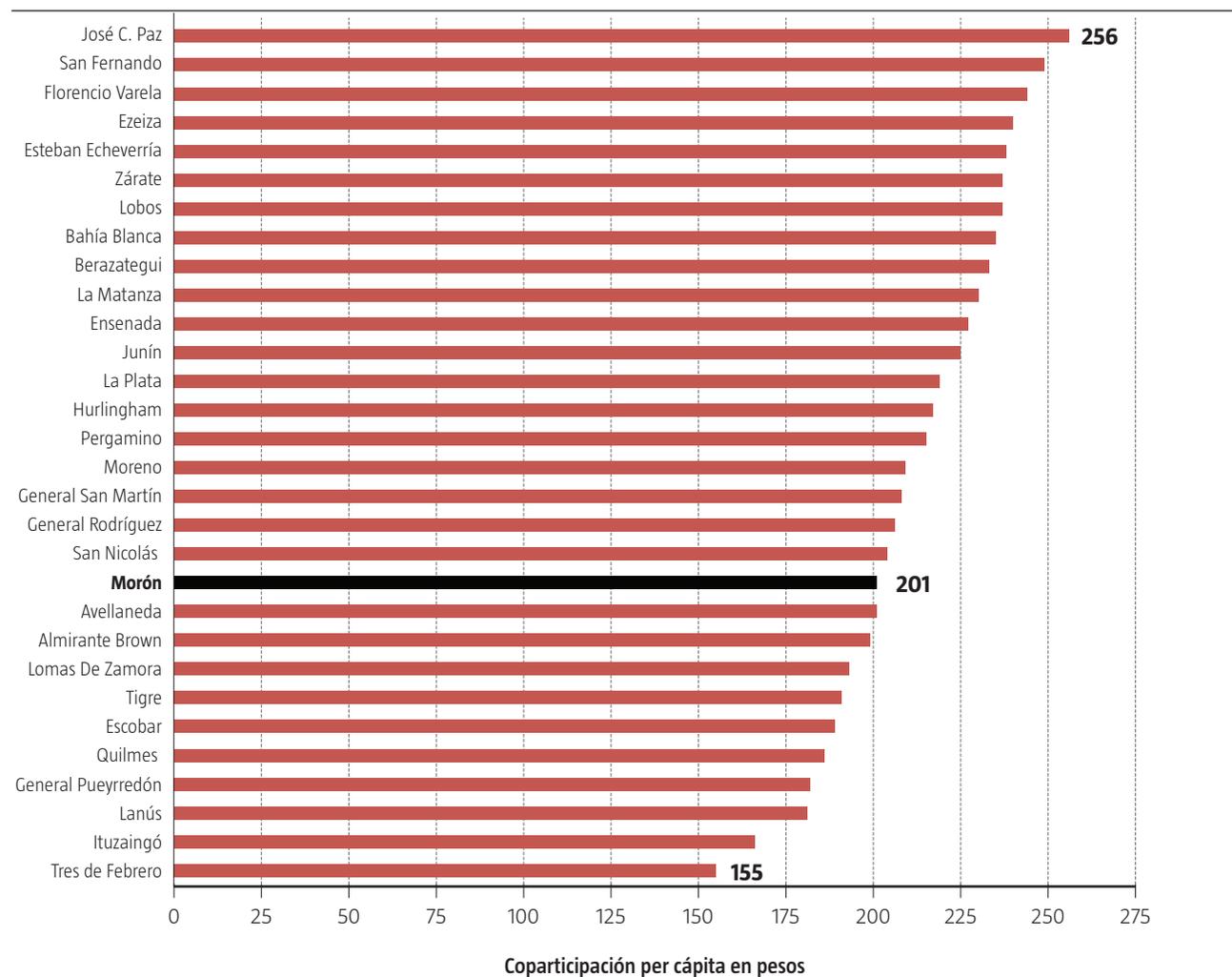
26. A través del Fondo Federal Solidario, creado por el Decreto Nacional 206/2009, la Nación distribuye recursos entre provincias, e indica que el 30% debe ser transferido a los municipios que las integran, para financiar obras que contribuyan a mejorar la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales. La norma prohíbe usar las sumas que lo compongan para financiar gastos corrientes. Las provincias deben establecer un régimen de reparto que, en el caso de Buenos Aires, se realiza a través del Fondo Provincial Solidario (Decreto 440/2009 y Ley 13.976) que establece una distribución automática según las pautas establecidas en la Ley 10.559 y modificatorias.

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



En este sentido, el **Gráfico 5** contiene la selección de los 30 partidos que reciben menores recursos de coparticipación por habitante. Este grupo está compuesto, casi en su totalidad, por partidos del Conurbano y del área metropolitana de Buenos Aires, que se caracterizan por su alta densidad poblacional. Dentro de este grupo, Morón (con \$201 por habitante) se ubica décimo entre los partidos que reciben menores recursos, lejos del promedio provincial (\$714 por habitante).

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php; e INDEC (2009).

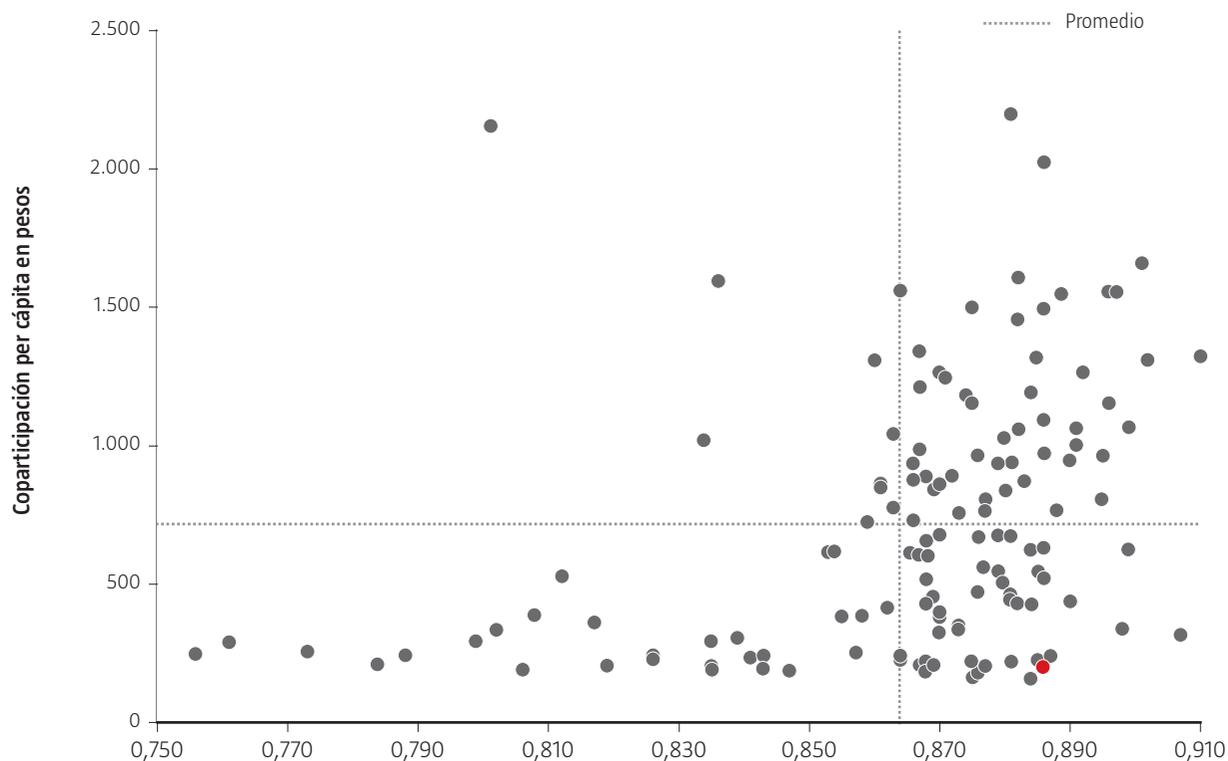
Finalmente, el análisis sobre la distribución de la coparticipación es ciertamente enriquecido cuando se examina en conjunto con indicadores de necesidad de la población, especialmente aquellos relacionados con las áreas de educación, salud y condiciones de vida. Este enfoque permite avanzar en la evaluación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

En este marco, el **Gráfico 6** vincula los recursos de coparticipación per cápita con el Índice de Desarrollo Humano (IDH)²⁷ para cada partido de la Provincia. El 61% de los partidos se ubica dentro del conjunto de municipios con IDH medios (0,87 y 0,89), siendo que el promedio provincial es de 0,86. Sin embargo, dentro de este grupo se corrobora una amplia dispersión respecto de los fondos que recibe cada municipio por coparticipación per cápita, la que va desde los 155 a los 2.196 pesos. La situación es más homogénea entre los partidos con IDH bajos, donde, salvo en tres casos, reciben menos de 611 pesos per cápita.

Comparativamente, Morón se ubica dentro de los partidos con altos valores de IDH (0,886) y, dentro de este grupo, es la jurisdicción que menos recursos de coparticipación per cápita recibe (\$201), superado únicamente por el partido de Tres de Febrero, cuyo IDH es 0,844 y su ingreso por coparticipación per cápita, de \$155.

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

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Subsecretaría de Política y Coordinación Económica de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/municipios/municipios.php; y de Fundación Banco Provincia de Buenos Aires (2009).

1.2.3 Recursos provenientes de otras jurisdicciones

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

En el **Cuadro 7** se consignan las transferencias corrientes y de capital realizadas al municipio de Morón desde la Nación y la Provincia de Buenos Aires durante el ejercicio 2009.

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

Tipo	Tesoro Nacional	Provincia de Buenos Aires
Transferencias corriente	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Campaña de Vacunación contra la Rubéola
	Médicos Comunitarios	Campaña Pandemia Influenza A/H1N1
	Plan de Mejora Institucional y Promoción del Empleo	Centro de Día
	Plan Integral para la Promoción del Empleo	Convenio Centros Culturales Mil Guitarras
	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Plan Nacer
	Programa de Salud Familiar	Prevención y Responsabilidad Penal Juvenil
	Programa Integral de Protección Ciudadana	Programa Chicos con Menos Calle
	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos	Programa Comadres
		Programa de Asistencia Alimentaria
		Programa Integrando Buenos Aires - Escuelas Deportivas
Torneos Bonaerenses Provincia de Buenos Aires		
	Unidades de Desarrollo Infantil	
Transferencias de capital	Desagües Pluviales Cuencas Pierrastegui y Santa Catalina	Subsidio Construcción Jardín de Infantes
	Plan Agua Más Trabajo	
	Plan Nacional de Obras Municipales	
	Programa Federal de Mejora de Viviendas	
	Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas	
	Proyecto Antropológico y Arqueológico Mansión Seré	
	Refuncionalización del Hospital de Morón	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

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

En las secciones previas se expusieron las fuentes de ingreso con las que cuenta el Municipio para elaborar su presupuesto y financiar su plan de gobierno. A continuación, se analiza la composición de estos recursos para el periodo 2006-2010 sobre la base de información presupuestaria²⁸.

En el **Cuadro 8** se observa una tendencia creciente en el financiamiento del Municipio, con un aumento del presupuesto ejecutado del 18,87% entre los años 2006 y 2009.

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

Recursos	Procedencia	2006		2007		2008		2009		Variación 2006-2009 %
		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Coparticipación provincial		41,70	21,2	50,95	28,13	56,40	25,54	64,01	27,14	53,49
Coparticipación Ley 10.559	Coparticipación	38,70	19,50	47,76	26,36	50,77	22,99	50,33	21,34	30,06
Fondos especiales*	Coparticipación	0,00	0,00	0,00	0,00	2,07	0,94	10,40	4,41	
Juegos de azar	Coparticipación	3,00	1,51	3,20	1,77	3,56	1,61	3,28	1,39	9,05
Ingresos propios		144,44	72,80	116,90	64,52	151,18	68,46	135,26	57,35	-6,36
Ingresos tributarios**	Propios	12,94	6,52	6,73	3,72	6,19	2,80	1,83	0,78	-85,84
Ingresos no tributarios	Propios	129,39	65,21	106,82	58,96	141,72	64,17	131,54	55,77	1,66
Otros ingresos ***	Propios	2,11	1,06	3,34	1,84	3,27	1,48	1,88	0,80	-10,55
Ingreso de otras jurisdicciones		12,27	6,19	13,32	7,35	13,25	6,00	36,59	15,51	198,12
Transferencias corrientes	Nacional/ Provincial	8,67	4,37	7,17	3,96	8,23	3,73	18,05	7,65	108,28
Transferencias de capital	Nacional/ Provincial	3,61	1,82	6,15	3,39	5,02	2,27	18,54	7,86	414,06
Total		198,41	100,00	181,17	100,00	220,83	100,00	235,00	100,00	18,87

Nota: A los efectos de lograr una mejor comparabilidad entre años se dedujeron para 2009 \$62 millones del ítem "Disminución de otros activos financieros", por tratarse de una partida con asignación contable que no había sido presupuestada.

* Incluye los regímenes especiales mencionados en el apartado sobre coparticipación del presente documento (Capítulo 2, 1.2.2).

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

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

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

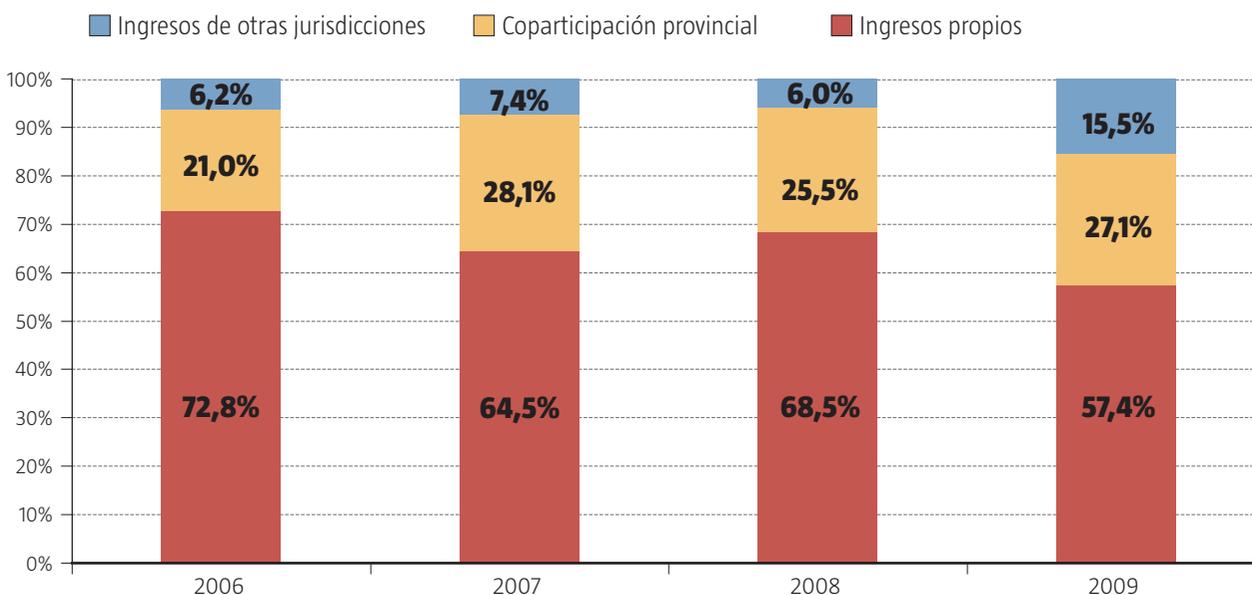
Los **ingresos propios** constituyen la fuente primaria de recursos del Municipio, especialmente los no tributarios que para el año 2009 representaron un 55,77% del presupuesto total. Sin embargo, la comparación interanual muestra una tendencia decreciente (-6,36%) en esta fuente de ingresos, que pasó desde una participación del 72,80% sobre el presupuesto total en 2006 a 57,35% en 2009.

La **coparticipación provincial**, que representa la segunda fuente de ingresos en importancia, alcanzó un 27,14% del total de los recursos del Municipio en 2009. Estos recursos registran una tendencia creciente (+53,49% para el período 2006-2009) al tiempo que ganaron peso relativo en la composición del presupuesto municipal.

Por último, los **recursos de otras jurisdicciones** (principalmente de la Nación y la Provincia) se ubican como la fuente de financiamiento minoritaria (15,51% en 2009), aunque en los últimos años fueron incrementando su participación relativa en el presupuesto local: entre 2006 y 2009 crecieron 198,12%.

En definitiva, y tal como se observa en el **Gráfico 7**, los ingresos provenientes de la Nación y la Provincia lideran el crecimiento, la coparticipación muestra un incremento menor y, en contraposición, los recursos propios tienen la mayor retracción, aunque sigue siendo la principal fuente de financiamiento (con más del 50% de los recursos del presupuesto).

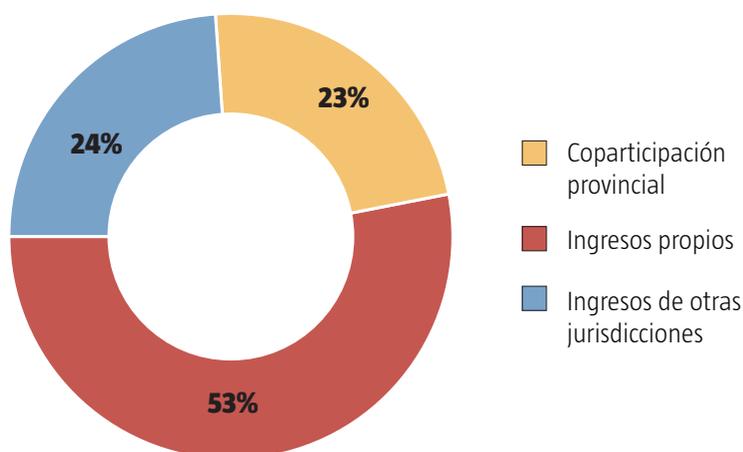
Gráfico 7. Composición del presupuesto ejecutado, según origen de los recursos. Morón. 2006-2009 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

Según surge del **Gráfico 8**, para el ejercicio 2010, el presupuesto aprobado profundiza la tendencia observada en cuanto a la participación de los ingresos propios y en aquellos provenientes de otras jurisdicciones (Ordenanza 12.145/2009 y su modificatoria, Ordenanza 12.174/2009). No ocurre lo mismo con los ingresos por coparticipación, que ceden participación relativa.

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

Más allá de ciertas variaciones en el período 2006-2010, la estructura de financiamiento de Morón depende mayoritariamente de la propia capacidad de generación y recaudación de recursos. Esto brinda mayor autonomía en la toma de decisiones respecto de su asignación, y por ende, aumenta la capacidad de asumir compromisos locales de inversión en materia social, tal como se aborda en los apartados siguientes.

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

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

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

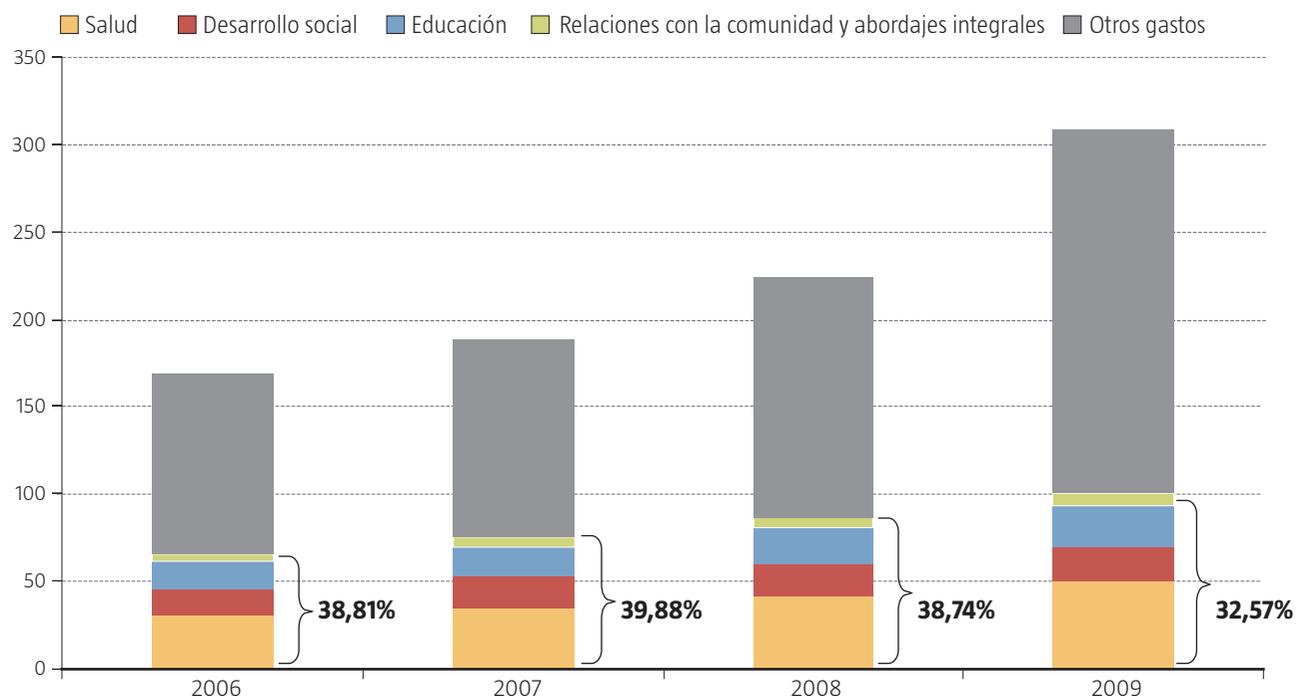
En este sentido, el **Cuadro 9** y el **Gráfico 9** exponen la inversión pública que Morón destina a las áreas sociales y su participación relativa sobre el total del gasto municipal, para el período 2006-2009.

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

Rubro	2006		2007		2008		2009		Variación 2006-2009 %
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Gasto público total	169,00	100,00	187,79	100,00	224,21	100,00	308,52	100,00	82,55
Gasto público social	65,59	38,81	74,89	39,88	86,86	38,74	100,49	32,57	53,20
Salud	30,54	18,07	35,07	18,68	42,36	18,89	49,87	16,16	63,28
Desarrollo social	15,09	8,93	18,04	9,61	17,24	7,69	19,58	6,35	29,82
Educación	15,77	9,33	17,03	9,07	21,73	9,69	24,54	7,96	55,65
Relaciones con la comunidad y abordajes integrales	4,20	2,48	4,75	2,53	5,54	2,47	6,49	2,10	54,67

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

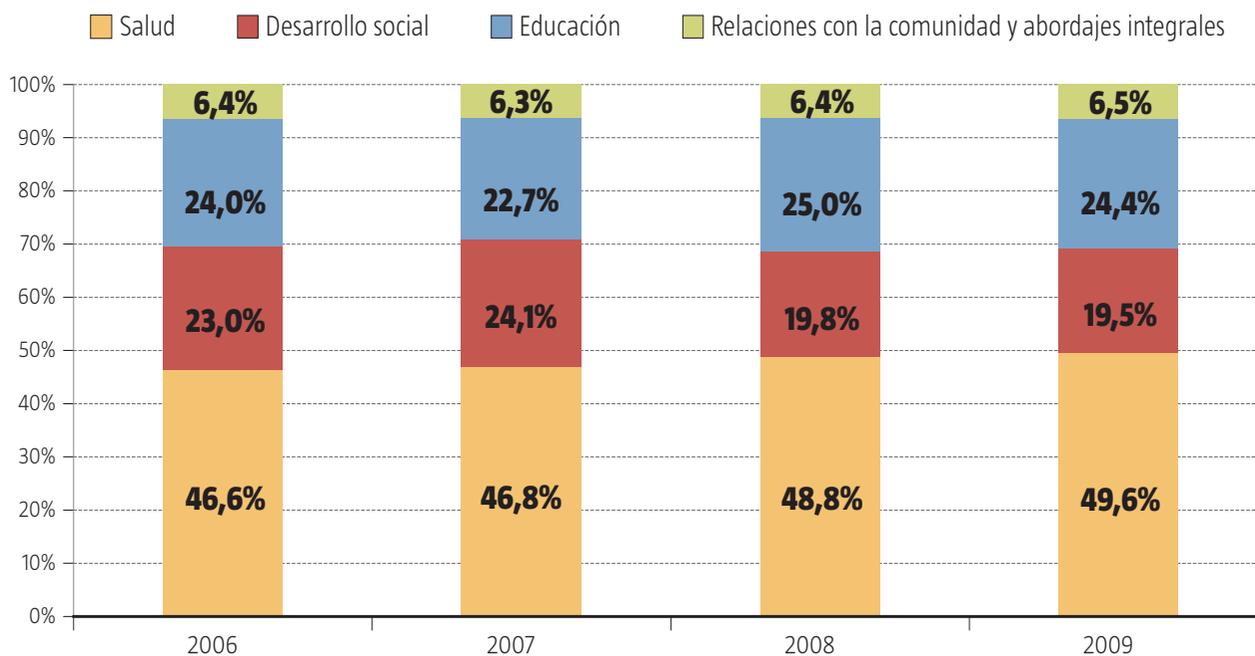
En primer lugar, se corrobora un crecimiento sostenido de los recursos totales del Municipio: aumentó su presupuesto total un 82,5% entre los años 2006 y 2009. Los recursos asignados a las áreas sociales tradicionales (educación, desarrollo social y salud), por su parte, también registran un incremento aunque de menor magnitud (un 53,20% para el mismo período). De esta manera, la inversión pública social registra una pérdida de peso relativo en el presupuesto total: en 2006 alcanzaba el 38,8% y en 2009 el 32,6%.

Respecto de la composición de la inversión social, se observa que no existió una variación significativa en el período, tal como lo refleja el **Gráfico 10**. Así, el área de salud lidera la asignación de recursos, con algo menos de la mitad de la inversión pública social; le sigue el área de educación, que reúne un cuarto de los fondos sociales del Municipio; y, por último, se ubican las áreas de desarrollo social, que registra una leve contracción en el período, y de relaciones con la comunidad y abordajes integrales, con una participación estable.

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

El área educativa presenta una situación diferente, en tanto las responsabilidades sobre el financiamiento del sector recaen principalmente en las jurisdicciones provinciales, que son responsables de casi la totalidad de la educación media. Sin embargo, los municipios han tomado en la práctica un rol importante en la gestión y el financiamiento de la educación de nivel inicial, tal como se observa en el municipio de Morón, que en 2009 destina un 24,4% de su inversión social.

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



A pesar de la pérdida de peso relativo, la inversión pública social que realiza Morón es significativa y muestra una tendencia creciente. En este contexto se inserta el análisis de la inversión destinada a programas relacionados con infancia y adolescencia que se realizará en el siguiente apartado.

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

En el primer capítulo se expuso la oferta programática con la que cuenta el municipio de Morón para abordar las distintas temáticas relacionadas con infancia y adolescencia, desde las diferentes áreas sociales. El presente apartado busca complementar el abordaje cualitativo, con un análisis presupuestario de la oferta programática, con el propósito de dimensionar el esfuerzo local en términos de inversión pública.

Este conjunto de programas involucra recursos que llegan al distrito desde diferentes jurisdicciones (municipal, provincial o nacional), en especie, servicios o dinero. A modo de resumen, en el **Anexo II** se listan los programas por área, fuente y tipo de financiamiento.

El 58% de los programas seleccionados llega al Municipio en dinero, y como tal se incluye en el presupuesto municipal; mientras que el 42% restante, representa recursos en especie y/o servicios, y no se incluyen en presupuesto. A los fines del presente estudio, se trabaja con aquellos programas con asiento en el presupuesto municipal para el período 2006-2009 (**Cuadro 10**).

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

Área y apertura programática	2006		2007		2008		2009	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Gasto Social total relacionado con infancia	45,05	100,00	53,56	100,00	65,09	100,00	76,32	100,00
Gasto Desarrollo social relacionado con infancia	2,20	4,88	4,44	8,28	3,96	6,08	5,25	6,88
Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales ¹	2,04	4,52	1,52	2,85	1,12	1,72	0,82	1,07
Programa Adolescencia e Integración Social	0,07	0,16	0,04	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Plan Más Vida- Subprograma Comadres	0,06	0,13	0,06	0,11	0,05	0,08	0,03	0,04
Programa de Asistencia Alimentaria	0,03	0,07	0,03	0,06	0,04	0,06	0,04	0,05
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PROCAM)	0,00	0,00	2,78	5,19	2,75	4,23	4,37	5,72
Gasto Salud relacionado con infancia	26,78	59,45	31,14	58,14	37,99	58,37	44,61	58,45
Hospital municipal	21,27	47,22	24,50	45,74	30,51	46,87	35,21	46,13
Centros de atención primaria de la salud (CAPS)	5,51	12,23	6,64	12,40	7,33	11,26	8,59	11,25
Plan Nacer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,28	0,36
Programas Médicos Comunitarios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,21	0,11	0,15
Programa Médicos de Cabecera ²	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,19	0,24
Programa de Salud Familiar ³	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,32
Gasto Educación relacionado con infancia⁴	15,77	35,00	17,03	31,80	21,73	33,39	24,54	32,15
Gasto Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	0,17	0,38	0,65	1,22	0,90	1,38	1,28	1,67
Promoción y Protección de los Derechos del Niño Niña y Adolescente ⁵	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	1,16	1,09	1,43
Centro de día ⁶	0,12	0,26	0,56	1,05	0,00	0,00	0,07	0,09
Unidades de Desarrollo Infantil ⁶	0,03	0,07	0,04	0,07	0,06	0,10	0,05	0,07
Por Chicos con Menos Calle	0,02	0,05	0,05	0,10	0,08	0,12	0,06	0,08
Otros gastos sociales relacionados con infancia (cultura, deporte y recreación, y necesidades especiales)	0,14	0,30	0,30	0,57	0,51	0,78	0,64	0,84
Colonia de Vacaciones ⁷	0,00	0,00	0,16	0,30	0,18	0,28	0,19	0,25
Orquesta Infante Juvenil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,03	0,04
Proyecto en Atletismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Torneos Juveniles Bonaerenses	0,14	0,30	0,13	0,24	0,29	0,45	0,19	0,25
Programa Integrando Buenos Aires- Escuelas Deportivas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,003	0,00
Programa Nación Promotores Deportivos	0,00	0,00	0,01	0,03	0,001	0,00	0,00	0,00
Fondo para Personas con Necesidades Especiales ⁸	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,21	0,27
Prevención y Responsabilidad Penal Juvenil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01

(1) El Municipio destina el 50% de los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS) a intervenciones de desarrollo social que realiza la Dirección de Acción Social.

(2) Este programa sólo tuvo asignación presupuestaria durante los años 2008 y 2009.

(3) Este programa complementa presupuestariamente al de Médicos Comunitarios, a partir del año 2009.

(4) La partida de educación no se encuentra desagregada en programas, en el texto se explicita qué incluye.

(5) Esta partida financia el servicio local del Municipio y las actividades de promoción y protección que realiza la Dirección, con el 25% de los recursos del FFPS.

(6) Las partidas Centro de Día y Unidades de Desarrollo Infantil, financian lo que el Municipio denomina como Centros de Desarrollo Infantil.

(7) Esta partida incluye la colonias comunes y especiales, y la partida vacaciones de invierno que tuvo asignación por única vez en el año 2007.

(8) Este Fondo financia las actividades orientadas a niñas, niños y adolescentes con necesidades especiales, entre ellas las escuelas Mi futuro y Municipal.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

En primer lugar, se destaca un crecimiento sostenido de la inversión pública social que el Municipio destina a infancia y adolescencia (+69% para el período analizado). Respecto de su composición, se observa una tendencia similar a la registrada para el total de la inversión social: no existen grandes variaciones en el peso relativo de las áreas que la componen. Sin embargo, las dos áreas con menor participación relativa, desarrollo social y la dirección específica de infancia y adolescencia, fueron las que registraron mayor crecimiento en el período. Pese a esto, las áreas sociales tradicionales son las que reúnen la mayor cantidad de recursos.

En este sentido, el **área de salud** lidera el gasto en infancia y adolescencia, en tanto representa en promedio poco menos del 60%. La mayor parte de estos recursos se destinan a mantener la estructura de servicios sanitarios de la que es responsable el Municipio. Así, los gastos de funcionamiento del Hospital municipal representan en promedio el 47% de la inversión social relacionada con infancia, y un 13% del presupuesto total del Municipio; mientras que los 13 centros de atención primaria de la salud (CAPS) representan en promedio un 13% y un 3% respectivamente. Ambas partidas se incrementaron entre 2006 y 2009: el hospital un 65% y los CAPS un 56%.

En este contexto, los programas que se agrupan bajo la Dirección de Programas del Sistema Único Municipal de Salud (Plan Nacer, Médicos Comunitarios, Programa de Salud Familiar y Médicos de Cabecera) tienen una participación significativamente menor en la inversión sanitaria: entre todos suman apenas un 1% del gasto del área para el año 2009. Pese a ello, cabe destacar el crecimiento del Plan Nacer, el programa que aporta mayores recursos, que pasó de percibir \$18.557,05 en 2008 a \$266.165,18 en 2009, y la tendencia se mantiene para el año 2010 (en tanto estiman recibir \$678.000 por el Plan).

El **área de educación**, por su parte, secunda la inversión social del Municipio destinada a niñas, niños y adolescentes, con una participación en el gasto que promedia un 33%. A diferencia de lo que ocurre con otras áreas, educación no cuenta con una apertura programática detallada en el presupuesto. Así, la partida “Educación Municipal”²⁹ agrupa los gastos de funcionamiento de la infraestructura educativa bajo responsabilidad del Municipio: siete jardines de infantes; cuatro jardines materno infantiles; cinco jardines maternos; una escuela de sordos e hipoacúsicos; la escuela especial “Mi Futuro”; una escuela de ajedrez, una de danzas y otra de gastronomía; dos centros de educación integral municipales; dos escuelas de formación profesional; el Instituto Municipal de Educación Superior (IMES); y una escuela de guardavidas. Esta inversión representa el 9% del presupuesto total del Municipio que, junto con el hospital, representan los rubros de mayor importancia en términos de asignación de recursos. Asimismo, se observa que la inversión está dirigida en gran parte a la educación inicial, donde el Municipio cumple un rol importante.

Luego se encuentra el **área de desarrollo social**, con una participación promedio del 6,5% en el gasto destinado a infancia y adolescencia, que representa un 3% del presupuesto total. Claramente, esta área se ubica por detrás de las otras dos áreas sociales tradicionales (salud y educación). Ello se explica, en parte, porque las áreas de educación y salud sostienen una infraestructura de gran magnitud (escuelas, jardines, CAPS y un hospital, entre otras), mientras que el financiamiento de la acción social se concentra en programas e intervenciones que no requieren grandes esfuerzos de infraestructura.

29. Hasta el año 2008 esta apertura programática se denominaba “Mejoramiento y Articulación de la Formación y el Conocimiento”.

Los programas alimentarios representan el principal rubro de inversión del área de acción social, y promedian una participación del 4% en el gasto social destinado a infancia y adolescencia. En este contexto se destaca el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), denominado PROCAM por el Municipio, que reúne la mayor cantidad de recursos y registra una tendencia creciente a lo largo del período analizado (+57% desde 2007). Luego se ubica una proporción del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS), que en el período analizado registra una retracción considerable. Ello se explica porque a partir del año 2008 se comienza a destinar parte del FFPS a la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, creada a finales de 2006³⁰.

Esta Dirección –creada para abordar transversalmente, junto con el Consejo local y los Servicios locales, las cuestiones vinculadas a infancia y adolescencia– reúne una proporción menor del gasto destinado a esta población (un 1,67% en 2009). Sin embargo, registra un gran crecimiento desde su creación, en tanto acumula un aumento del 96% entre 2007 y 2009. Cabe aclarar que los recursos asignados a esta dependencia son consistentes con la propia naturaleza de la función que cumple, asociada a la atención y derivación de casos, a partir de una fuerte vinculación con la oferta programática de otras áreas.

Así, el Servicio local y las actividades de promoción y protección que realiza la Dirección concentran la mayor parte de los recursos, que para 2009 representó el 85% del presupuesto de esta dependencia. Este financiamiento –cuya denominación presupuestaria es Protección y Promoción de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes– representa el 25% del FFPS.

El gasto social destinado a infancia y adolescencia se completa con un conjunto de programas y acciones en materia de **cultura, deporte y recreación, y necesidades especiales**, que para 2009 representaban un 0,84% de la inversión asignada a esta población.

Finalmente, y con el objetivo de sintetizar lo expuesto, el **Gráfico 11** compara la oferta programática destinada a infancia y adolescencia en términos de cantidad de programas y su participación en el gasto destinado a esta población, por área social. Allí se observa claramente que la distribución de recursos no sólo acompaña la cantidad de programas por área, sino que además profundiza esta tendencia: salud y educación reúnen el 90% del financiamiento.

30. Estos recursos se encuentran bajo la partida denominada Protección y Promoción de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes.

Gráfico 11a. Cantidad de programas relacionados con infancia y adolescencia, por área. Morón. 2010 (en porcentajes)

Salud Educación Acción social
Niñez Otras áreas

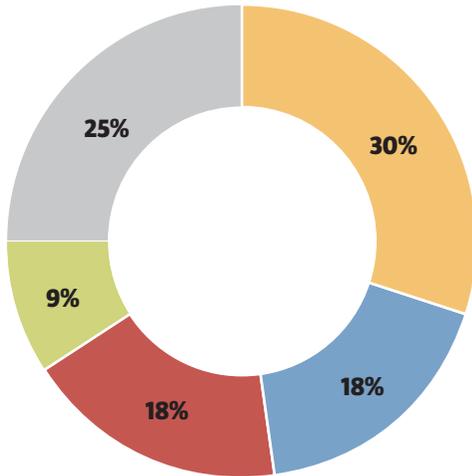
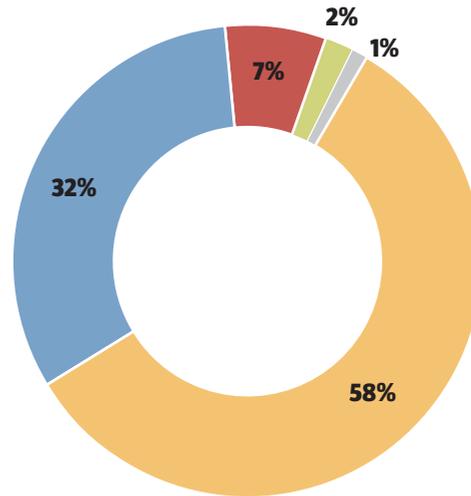


Gráfico 11b. Inversión pública social en infancia y adolescencia, por área. Morón. 2009 (en porcentajes)

Salud Educación Acción social
Niñez Otras áreas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Oficina Municipal de Presupuesto de Morón.

Capítulo 3

Reflexiones finales: retos de coordinación

En el marco de la Ley 13.298 se impulsa la ejecución de políticas integrales para mejorar la condición de vida de los niños, niñas y adolescentes, y esto requiere de la coordinación de las áreas que, directa e indirectamente, inciden en esta población. Dentro del nuevo marco normativo, el Estado cumple un rol fundamental a través de las instituciones (escuelas, centros de salud, Poder Judicial y el Poder Ejecutivo) que desarrollan acciones en esta materia. Principalmente, en función de las competencias delegadas, los gobiernos locales adquieren un rol estratégico en la implementación del nuevo sistema instaurado por esta ley. Esto se redimensiona al considerar al ámbito municipal como el nivel más próximo a las necesidades de la población, lo cual demanda mayores capacidades para recibir y atender estas problemáticas.

Paralelamente a los cambios que introdujo este nuevo enfoque para abordar las problemáticas de la niñez y adolescencia cobró relevancia el reconocimiento de la multidimensionalidad de la cuestión social. En este sentido, los actores municipales entrevistados reconocen la necesidad de evitar que la especificidad se convierta en fragmentación al momento de abordar las problemáticas sociales. Es por ello que uno de los desafíos que presentan las políticas orientadas a infancia y adolescencia consiste en fortalecer los espacios de coordinación entre las áreas, con el objeto de brindar prestaciones integrales, y así mejorar su calidad y cobertura.

En esta dirección, uno de los mayores obstáculos identificados para lograr la integralidad de las políticas de infancia está asociado con la gran heterogeneidad que actualmente revisten este tipo intervenciones: tanto por la dependencia de origen como por las modalidades de ejecución. Esto hace que el abanico de la oferta programática sea muy diverso, que su gestión involucre a diferentes actores (nacionales, provinciales y municipales) y que no sea fácil alcanzar su implementación de manera coordinada.

En consecuencia, se identifican desafíos de coordinación en tres dimensiones: interjurisdiccional, sectorial e interáreas. La primera dimensión refiere a la necesidad de compatibilizar la oferta programática entre las jurisdicciones: Nación, Provincia y municipios. La dimensión sectorial señala la importancia de alcanzar la complementariedad de acciones para brindar prestaciones integrales entre áreas afines (salud, educación y acción social). Por último, las necesidades de coordinación interáreas enfatiza la articulación de acciones orientadas a infancia y adolescencia con el fin de simplificar el proceso de gestión.

Finalmente, es importante resaltar que el proceso de descentralización en los municipios abrió un escenario complejo al momento de diseñar, ejecutar y financiar las políticas públicas y, en particular, aquellas orientadas a infancia y adolescencia. Estas últimas tienen por delante mayores desafíos ya que el sistema de promoción y protección establecido por la Ley

13.298, no sólo supone la creación de oferta programática, sino también el desarrollo de instituciones locales del sistema, y la atención directa de casos. En consecuencia, la gestión de las políticas orientadas a la niñez y adolescencia y el desarrollo de medidas de promoción y protección, quedan sujetos a las capacidades económicas y en materia de recursos humanos existentes en cada municipio.

En este sentido, el municipio de Morón cuenta con una estructura de financiamiento asentada mayoritariamente en su capacidad de generar y recaudar recursos propios. Esto brinda mayor autonomía en la toma de decisiones respecto de su asignación, y por ende, aumenta la capacidad de asumir compromisos locales en materia de infancia.

De esta manera, el peso que tiene la inversión social dentro del presupuesto local evidencia el lugar prioritario que ocupan las áreas sociales en el plan de gobierno. En este contexto, se insertan los esfuerzos realizados en materia de gasto en infancia y adolescencia, que registra un crecimiento sostenido durante el período analizado. Sin embargo, este desembolso se destina, en mayor medida, al sostenimiento de los servicios de salud y educación (hospital, CAPS, y jardines maternos y de infantes). Esta situación advierte sobre la necesidad de robustecer las estructuras creadas a partir de la Ley 13.298 a nivel local (Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Servicio local), no sólo desde el ámbito local sino principalmente del provincial y nacional.

Un mayor esfuerzo presupuestario para el desarrollo del sistema local de protección de niños, niñas y adolescentes exige una efectiva corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas orientadas a esta población. Concretamente, este desafío de coordinación implica, además de afectación de recursos económicos, un conjunto de recursos intangibles que van desde la capacitación de los efectores de las políticas, al fortalecimiento de las instancias de coordinación entre las dependencias intervinientes, y hasta la promoción de la participación de la sociedad civil.

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

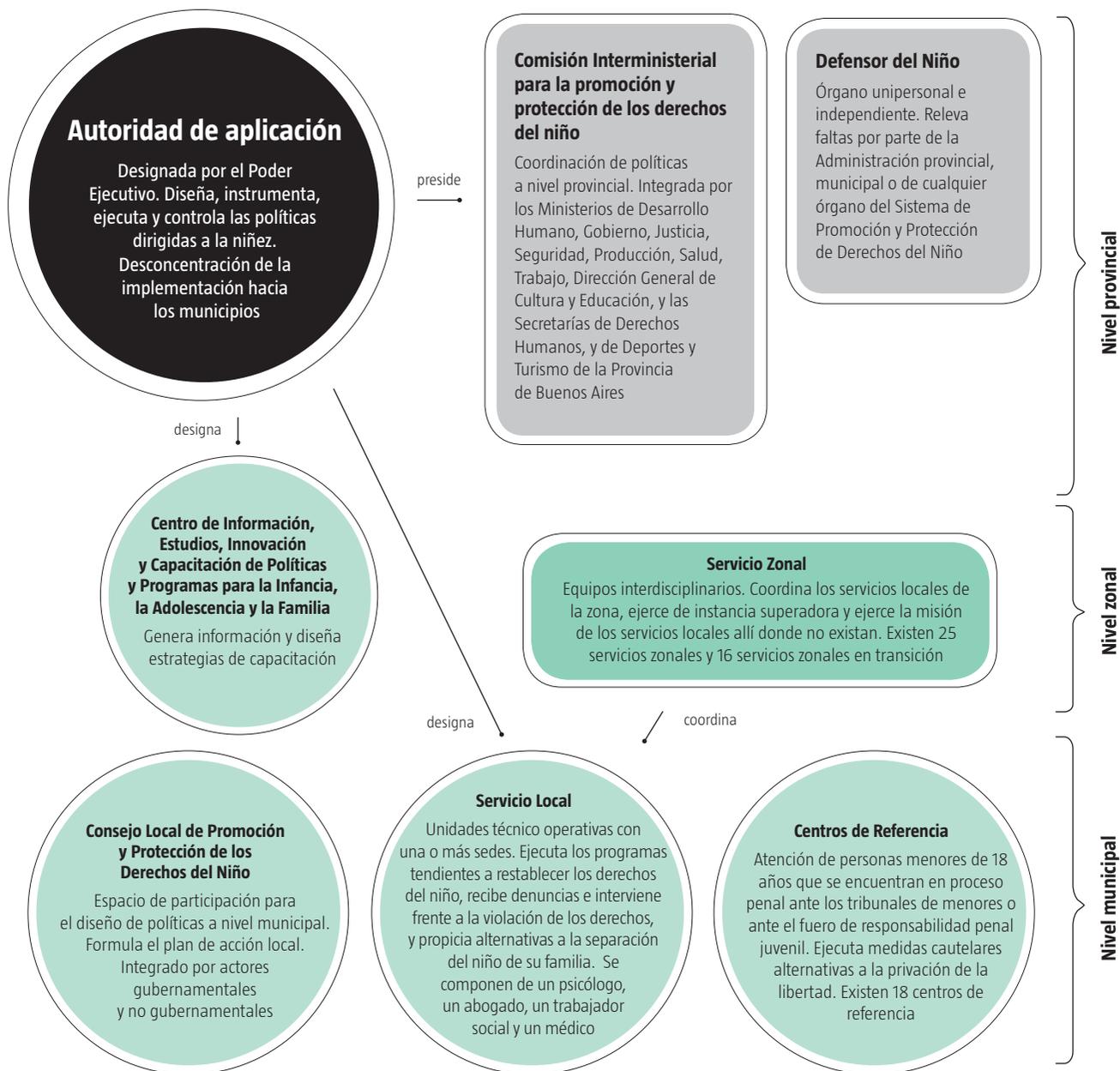
Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)*, Tomo I, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001 .

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

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

Anexo I

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



Anexo II

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

Programas de la Dirección de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

1. Servicio Local

El **Servicio Local** creado en el marco de la Ley provincial 13.298 asiste aproximadamente a 5.000 personas (entre la demanda espontánea y los casos atendidos) a través de sus cuatro sedes. El objetivo general de estos organismos públicos es establecer, diseñar, implementar y evaluar acciones que garanticen la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En vistas de tal objetivo se organizan en dos ejes de trabajo:

- **Atención de casos:** recepción de demandas y consultas, elaboración de diagnósticos por violencia familiar, acompañamientos, atención integral y denuncias por abuso o violencia sexual.
- **Área de programas y medidas:** funciona como complemento del área de Atención de casos, y se orienta a generar el acceso a los derechos y promover la articulación intersectorial y el trabajo en redes comunitarias.

Están compuestos por trabajadores sociales; un equipo de abogados y un equipo de tratamiento. El equipo jurídico de abogados tiene bajo su cargo asesorar y capacitar al propio equipo del servicio local. Por otra parte, el equipo de tratamiento atiende los casos que requieren de asistencia psicológica, y de este modo acompañan el trabajo del servicio local.

En términos generales la estructura del sistema de promoción y protección de los derechos incentiva el trabajo conjunto entre las distintas direcciones del Municipio. En este sentido, según el caso que se presente al Servicio local se define el entramado de actores (salud, educación o acción social) que tendrán participación en su tratamiento. A modo de ejemplo, la atención de un caso por maltrato implica que el Servicio local atienda dicha problemática al tiempo que se ocupe de identificar qué otras necesidades presenta el niño, la niña o el adolescente que tiene su derecho vulnerado.

2. Por Chicos con Menos Calle

Este Programa está conformado por un coordinador y operadores sociales que atienden fundamentalmente a niños y adolescentes en situación de calle. Propone fortalecer la vinculación familiar, cuando esto sea posible, y con el barrio, la escuela o el club. El Programa coordina acciones con otras áreas del Municipio que tienen actividades orientadas a la niñez, en especial con la Dirección de Acción Social.

3. Centro de Desarrollo Infantil “Atrapa Sueños”

Los CDI atienden a niños y niñas de entre 6 y 12 años en situación de alto riesgo. Funcionan como un centro de inclusión desde el cual se brinda un espacio de contención y acompañamiento a través de una propuesta socioeducativa que se aplica bajo la modalidad de talleres lúdico-recreativos. El CDI “Atrapa Sueños” está situado en el barrio Gardel, uno de los más vulnerables del Municipio donde actualmente asisten alrededor de 55 niños.

4. Programa de Promoción de Derechos

Tiene como objetivo principal difundir los derechos de los niños y las niñas a toda la población de Morón, y colaborar, de esta manera, en el armado del sistema de Protección Integral de derechos a partir del fortalecimiento de la red comunitaria local. Para ello, coordina acciones con el resto de los actores de la sociedad civil y programas municipales.

5. Consejo Local

La Dirección de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, convoca y participa dentro del el Consejo Local. Este espacio fue creado a mediados del año 2006 con el objetivo central de elaborar, conjuntamente con diversas áreas del municipio de Morón y organizaciones de la sociedad civil, políticas públicas destinadas a promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Programas de la Dirección de Acción Social

1. Plan Más Vida

Es un programa provincial orientado a los menores de seis años que brinda un ingreso a la familia para la compra de alimentos. A diferencia de otros programas provinciales, sus fondos correspondientes se transfieren directamente a las familias. La modalidad de entrega del beneficio se efectúa a través de una tarjeta que posee cada beneficiario/a, razón por la cual este Programa no aparece reflejado en el presupuesto municipal. La función del Municipio se centra en fortalecer el vínculo con la red de trabajadoras barriales para desarrollar tareas de sensibilización, y en identificar las demandas de la población. En el 2010, el programa cuenta con 6.260 titulares bancarizados y 2.131 titulares no bancarizados.

2. Fortalecimiento a comedores y copas de leche

Programa que busca fortalecer a los comedores comunitarios, que en su mayoría están dirigidos a la población infantil. El Municipio se encarga de adquirir y distribuir lo alimentos a las organizaciones, de entregar gas envasado

para garantizar el correcto funcionamiento de los comedores y de mantener un diálogo permanente para delinear estrategias conjuntas. En el 2010, el Programa cuenta con 2.740 destinatarios/as y articula alrededor de 54 proyectos barriales, que involucran 27 comedores y 27 planes de copas de leche y meriendas reforzadas.

3. PROCAM (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, denominado en el ámbito municipal PROCAM, es un programa nacional orientado a brindar un complemento alimentario destinado a cubrir las necesidades nutricionales de los niños hasta 14 años, las embarazadas, los discapacitados y la población mayor a 70 años en situación de pobreza. El Programa se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Si bien el Programa a nivel nacional establece diferentes modalidades de prestaciones³¹ cada municipio puede seleccionar una modalidad de ejecución determinada. En el municipio de Morón, la prestación ofrecida consiste en una transferencia de ingresos mensuales (\$65, al momento del cierre de este informe) para la compra de alimentos que se realiza a través de una tarjeta magnética que se entrega a cada grupo familiar. En el año 2010, 8.500 familias fueron beneficiarias del Programa.

4. PROCAM Domiciliario

El programa consiste en la entrega de bolsas de alimentos o vianda, por un valor equivalente a la transferencia del PROCAM, para las familias que residen en ámbitos marginales o que por razones de movilidad no pueden acceder a las redes comerciales para obtener el alimento. Esta modalidad del programa que al año 2010 alcanza a 200 familias, es financiada con recursos propios del Municipio.

5. Programa Nutricional

Se trata de un Programa municipal orientado a embarazadas y menores de 18 años. Consiste en la entrega de una caja alimentaria. La intervención se hace en conjunto con el centro de salud. Los/as beneficiarios/as cuentan con el seguimiento médico de un nutricionista en consultorio, talleres y espacios de intercambio informales.

El Programa cuenta con 235 beneficiarios/as, pero sólo retiran efectivamente la caja alimentaria entre 150 y 180 personas. El resto de los titulares hace uso únicamente del seguimiento médico.

6. Programa Familias por la Inclusión Social

Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, surgió con el objetivo de promover la protección y la

31. Algunas de las prestaciones incluidas son las siguientes: a) asistencia alimentaria y nutricional directa (distribución de módulos de alimentos, tickets o tarjeta de alimentos a las familias); b) asistencia técnica y financiera a comedores sociales, infantiles y comunitarios; c) distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico para la autoproducción de alimentos, y d) refuerzo financiero para el mejoramiento de los servicios alimentarios de comedores escolares y entrega de leche a los niños de hasta 2 años.

integración social de las familias en situación de vulnerabilidad. Ofrece un ingreso no remunerativo a las mujeres con dos o más hijos a cargo y con nivel educativo menor al secundario completo. También forman parte de la población meta los hogares con personas discapacitadas o mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad.

La transferencia es de \$155, a los que se suman \$30 por cada hijo hasta el máximo de \$305. La transferencia se complementa con un componente de formación de capital humano, que consiste en una beca de \$50 mensuales para facilitar el término educativo y la formación profesional y/o laboral de los beneficiarios.

En el 2009 el Programa contaba con 1.630 familias beneficiarias y se preveía el traspaso de 2.500 familias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al Programa Familias. A partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo, el Ministerio de Desarrollo Social readecuó el Programa Familias por la Inclusión Social, de forma tal que dejó de ser un programa de transferencia condicionada de ingresos para convertirse en un programa de promoción, protección y participación de las familias involucradas. A partir del año 2009, se efectuó el traspaso de beneficiarios/as del Programa Familias a la Asignación Universal por Hijo (AUH), de forma tal que el Programa quedó reducido sólo a aquellos/as beneficiarios/as que cuenten con un hijo/a de 18 años y hasta que cumpla los 19 años de edad.

7. Programa de regularización documentaria

La Ley Nacional de Protección Integral a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes reconoció la obligatoriedad y gratuidad del primer documento nacional de identidad para todos los niños, niñas y adolescentes.

En el marco del Programa “Derecho a la identidad”, el Municipio está prestando especial énfasis en la población menor a 12 años sin documento de identidad. Este Programa se implementa de manera articulada con la Dirección de Educación para trabajar en las escuelas y con el equipo de promoción de derechos de la Dirección de Niñez. Hasta el momento se han gestionado 540 trámites, de los cuales 140 corresponden a inscripciones de nacimiento a través de la Ley de Amnistía (que contempla menores de hasta 12 años de edad), 150 inscripciones fuera de término iniciadas vía judicial y 251 trámites de DNI donde se gestionaron partidas de nacimiento, fotos y declaraciones juradas.

8. Programa de traslados sociales

Este Programa tiene por objetivo atender a la consulta de la población vulnerable de Morón de forma tal de facilitar su traslado por cuestiones de salud, sistematizar la atención de los casos, aunar criterios de trabajo junto con el SAME, y establecer circuitos y el perfil de los beneficiarios/as.

El Programa está destinado a aquellas personas que deben ser trasladadas a fin de prevenir o complementar la atención de su salud (controles, rehabilitación, curaciones, tratamientos, quimioterapia/rayos) y no poseen cobertura social ni recursos económicos que le permitan afrontar dichos traslados, o que su obra social no cubra el servicio. Actualmente el Programa cuenta con 37 beneficiarios/as, de los cuales 12 son menores de 18 años de edad.

Sistema Único Municipal de Salud (SUMS)

El área de salud se encuentra organizada mediante el Sistema Único Municipal de Salud (SUMS). El sistema otorga servicios de prevención y prestaciones sanitarias dentro de una concepción particular de la salud.

Los preceptos que guían la política de salud del Municipio son la accesibilidad entendida como la desaparición de los posibles obstáculos y barreras para gozar de los servicios proporcionados por el sistema, la gratuidad en la atención tanto para residentes como para no residentes en el distrito, la universalidad de la cobertura de las necesidades de salud de los habitantes y, finalmente, la equidad que garantiza que cualquier persona reciba la misma calidad en la atención independientemente del barrio en el que resida o de la clase social a la que pertenezca.

Uno de los servicios dentro del SUMS, orientado específicamente a la niñez es el Sistema de Atención Pediátrica Integral (SAMPI). Las metas de este servicio para el 2009 han sido: la atención de 3.500 niñas y niños en el domicilio; la entrega de medicamentos gratuitos para tratamientos completos; y la contención y/o asesoramiento telefónico (2.800 llamados atendidos). A su vez, se encuentra el hospital, los centros de atención primaria y la Dirección de Programas.

a) Hospital Municipal Ostaciana B. de Lavignolle

El hospital de Morón tiene un grado de complejidad 3. Presta servicios por especialidades básicas y subespecialidades. Posee 148 camas permanentes de internación y todos sus servicios son gratuitos. Además, tiene capacidad instalada para realizar diagnóstico por imágenes, laboratorio, emergencias, terapia intensiva neonatal, terapia intensiva de adultos y guardia permanente. El personal del hospital está compuesto por 688 agentes (417 forman parte de la administración pública municipal y 271 son profesionales del SUMS).

En 2007, el 15,37% de las prestaciones correspondieron al área de pediatría, el 2,25% a neonatología, el 1,12% a maternidad y el 0,19% a estimulación temprana.

b) Dirección de Atención Primaria – Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS)

La Dirección de Atención Primaria articula los 13 centros de atención primaria que constituyen el primer nivel de complejidad del sistema de salud de Morón y trabajan en conjunto con el resto de los efectores del SUMS. Los centros se encuentran distribuidos por el territorio del distrito con mayor presencia en las áreas vulnerables. Sus actividades ponen foco en la promoción, la prevención y el tratamiento permanente de enfermedades. Los centros permiten pensar la atención de la salud de manera descentralizada e interdisciplinaria.

El personal de la Dirección cuenta con 259 agentes, 160 de los cuales forman parte de la administración pública municipal y 98 son profesionales del SUMS, en su mayoría médicos, trabajadores sociales y psicólogos.

c) Dirección de Programas

Tiene como función gestionar los programas de salud municipales, así como adaptar a las particularidades territoriales aquellos programas provenientes de los Ministerios de Salud de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires.

Para ello, define acciones de coordinación con los distintos efectores del SUMS, con otras Direcciones de las Secretarías de Salud y Desarrollo Social, y con determinados actores de la sociedad civil.

A continuación, se listan los programas bajo su jurisdicción.

1. Plan Nacer

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

2. Programa Médicos Comunitarios

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

3. Remediar

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

4. Seguro Familiar de Salud

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

5. Seguro Materno Infantil

Es un Programa provincial que tiene como objetivo el control de salud de los niños entre 0 y 6 años y de las mujeres embarazadas. Entre sus prestaciones se encuentra la entrega de leche fortificada, el control de embarazos y el incentivo a los hábitos de cuidado del embarazo y la salud infantil en la comunidad. A diferencia del Plan Nacer, proporciona directamente recursos humanos y medicamentos.

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

El PRODIABA se orienta a la prevención de diabetes mediante acciones orientadas a la detección de la enfermedad y distribución de insulina. Se organizan talleres sobre nutrición y rutinas de actividad física, y se organizan campañas anuales para la realización de controles de glucemia y de presión, y para la detección de antecedentes personales y familiares. El Programa cuenta con aproximadamente 1.800 beneficiarios.

7 y 8. Programa de Prevención de la Epilepsia (PROEPI) y Programa de Prevención del Asma Infantil (PROBAS)

El primero otorga medicación para los pacientes que presentan un diagnóstico de epilepsia. Se trabaja también con el objetivo de facilitar la inserción social de los pacientes, para lo cual se forma al personal en la asistencia y educación de los beneficiarios.

El PROBAS otorga medicación a los pacientes que presentan un diagnóstico de asma bronquial.

9. Programa celíacos

Es un Programa que entrega medicamentos y desarrolla actividades de promoción y prevención de la enfermedad celíaca. Hasta el momento cuenta con 109 inscriptos.

10. Programa de salud bucal

Es un programa municipal que toca específicamente a la niñez y se implementa en jardines maternos, jardines de infantes, y en las colonias. Trabajan en conjunto con los docentes, los padres de los niños y los médicos odontólogos. Se hace entrega de cepillos, se enseña a los niños a cepillarse correctamente y se hace el seguimiento de la salud bucal de los niños. La coordinación del Programa está a cargo de una odontóloga contratada por la Provincia, y el resto de los recursos necesarios provienen del Municipio.

11. Programa de salud escolar

Se trata de un programa municipal que se propone garantizar la detección precoz de las patologías de los niños y niñas que asisten al sistema educativo. Además de disponer chequeos generales, se controla el seguimiento del calendario de vacunaciones. Se asiste por año a 10.000 niños aproximadamente.

Programas de la Dirección de Educación

1. Jardines maternas

Los jardines maternas se encuentran dirigidos al desarrollo integral de los niños y niñas entre los 45 días y 2 años de vida. En el Municipio funcionan 6 jardines maternas que atienden a un total de 272 beneficiarios. El funcionamiento de los jardines tiene lugar a partir de la articulación con cuatro Unidades de Gestión Comunitaria (UGC - N° 2, N°3, N°5 y N°6).

2. Jardines de infantes

Los jardines de infantes tienen como objetivo atender las necesidades educativas de los niños y niñas de entre 3 y 5 años. La transmisión de saberes pone el énfasis en el aprendizaje de los valores de respeto, tolerancia y solidaridad. En el Municipio funcionan 7 jardines de infantes, que otorgan servicios a 824 beneficiarios.

3. Educación maternal comunitaria

Esta modalidad educativa está dirigida a los niños y niñas de entre 45 días y 2 años que no concurren a los jardines maternas. Este programa, iniciado hace cinco años, pone foco en el desarrollo integral y en la disminución del riesgo social de sus beneficiarios. Para ello, desarrolla estrategias pedagógicas, actividades lúdicas y de expresión corporal, y espacios informativos sobre nutrición, lactancia y cuidado de la salud. Una vez por semana se realizan talleres animados por docentes, psicólogos y asistentes sociales.

4. Red de lactancia materna

Esta iniciativa propone capacitaciones por parte de una red de docentes de los jardines infantiles municipales para sensibilizar a las madres sobre la importancia de la lactancia materna. En particular, se informa a las madres que trabajan sobre mecanismos de extracción y conservación de la leche materna para no privar a sus hijos de este alimento primordial.

5. Escuelas especiales

Las escuelas especiales ponen foco en los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales, con la mira en promover su integración social plena. Este programa necesita de la articulación de las escuelas y jardines provinciales, de la Dirección de Arte y Cultura, de los Centros de Atención Primaria de la Salud, de la Dirección de Acción Social y de la Dirección de Capacidades Especiales. Hay dos escuelas y un centro terapéutico en funcionamiento en el marco del Programa, que atienden a 255 niños/as y adolescentes.

6. Centros de Educación Integral Municipal (CEIM)

Los Centros de Educación Integral Municipal son espacios en los que se propone una consolidación del aprendizaje escolar para los niños y niñas de entre 6 y 13 años en situación de vulnerabilidad social. Se trabaja en base a actividades lúdicas, recreativas y de expresión plástica y corporal.

Para el funcionamiento de los centros se encadena una articulación entre las UGC N°5 y N°6, los Centros de Atención Primaria de la Salud y la Dirección de Acción Social. Actualmente, existen dos centros en funcionamiento a los que concurren aproximadamente 110 niños/as.

7. Consejos de Niños y Niñas

El objetivo de esta iniciativa es generar un espacio de construcción ciudadana para los niños y niñas de 10 años. Se fomenta el ejercicio de la participación como herramienta democrática a ser desplegada dentro del marco de las políticas de descentralización del Municipio. Se busca que los niños construyan, desde un enfoque lúdico, una concepción propia de la ciudad y de la sociedad. Las actividades se articulan en base a las UGC y a la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en las cuales participan en promedio 150 beneficiarios.

8. Educación complementaria

Comprende a la Escuela Municipal de Danzas y la Escuela Municipal de Ajedrez. En la escuela de danzas se dictan el profesorado de danza clásica y folclórica, la tecnicatura de tango, el taller de iniciación al movimiento y cursos abiertos de tango y de folclore. La escuela de ajedrez brinda talleres a 600 alumnos del último año de preescolar de los jardines de infantes municipales.

Otras áreas que ejecutan programas orientados a niñez y adolescencia

a) La Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales / Presupuesto Participativo

En 2009 se le otorgó rango de Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales. Esta área ocupa un lugar primordial al momento de considerar cualquier política municipal, ya que una de sus funciones es fomentar el desarrollo de medidas que impulsen la integralidad de las políticas del Municipio, y a su vez, está comprometida en favorecer la descentralización municipal en las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC).

A su vez, desde la Secretaría se ejecuta el **presupuesto participativo**. Tal como su nombre lo indica, implica que la comunidad participa en el proceso decisional para asignar recursos según las necesidades identificadas. En este sentido, tiene como objetivo la definición integral de los problemas existentes en el territorio y el ejercicio de priorizar aquellos que deben ser atendidos con mayor urgencia según la comunidad.

En términos de propuestas para responder a las necesidades de la niñez, desde la Secretaría se han ejecutado una gran cantidad de acciones expresadas en el presupuesto participativo, entre las que se destacan: a) talleres de capacitación en distintas temáticas; b) compra de equipamiento informático; c) acompañamiento escolar a niños y niñas de 6 a 12 años; y d) eventos artísticos, culturales y deportivos.

b) Dirección de Juventud / Programa Envión

El Programa Envión, diseñado y financiado por el ámbito provincial, es ejecutado por el Municipio y está orientado a los adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años. Tiene como objetivo brindar prestaciones de capacitación y actividades de formación tendientes a favorecer la terminalidad educativa y la promoción de redes de protección frente a las adicciones. A su vez, articula acciones con escuelas técnicas, agrotécnicas, universidades, empresas y sindicatos con el fin de vincular la oferta formativa con la demanda del mercado laboral.

c) Dirección de Deportes y Dirección de Discapacidad

Por medio de las direcciones de Discapacidad, Deportes y Educación, el Municipio desarrolla una múltiple cantidad de actividades y programas orientados a generar instancias de participación para los niños y adolescentes con discapacidad. Todas las actividades mencionadas son llevadas adelante por un equipo multidisciplinario de psicólogos, músico-terapeutas, profesores de diferentes ramas y asistentes sociales.

1. Programa Tardes Movidas: destinado a jóvenes de más de 15 años con o sin discapacidad. Se reúnen todos los sábados en la Unidad de Gestión Comunitaria N°6 (UGC6), donde se dictan clases de expresión corporal, percusión, juegos teatrales, y se proyectan películas o se convoca a diferentes artistas.

2. Proyecto Sábados Diferentes: consta de actividades deportivas y recreativas que se desarrollan en el predio Gorki Grana con grupos diferenciados por edades y sexo.

3. Colonias de vacaciones (de invierno y de verano): se orientan a facilitar espacios en los que los niños/as entre 6 y 13 años puedan desarrollar diferentes actividades recreativas y deportivas durante el receso escolar. Durante el 2009 asistieron a las colonias 6.000 niños.

4. Consejo para personas con necesidades especiales: funciona como un órgano asesor del Poder Ejecutivo local y aglutina diversas organizaciones que trabajan con personas con discapacidad.

A su vez, el municipio cuenta con dos instituciones, el Complejo educativo Mi futuro y la Escuela municipal Ramón Carrillo de Haedo.

1. Complejo educativo Mi futuro: agrupa el nivel educativo inicial, la escuela primaria, un centro de día y talleres protegidos de producción equipados y especializados en gastronomía, catering y marroquinería. También cuenta con muchas actividades extracurriculares, como natación, computación, teatro y danza. Se promueve la continua interacción comunitaria con actividades en conjunto con escuelas comunes, centros culturales y de jubilados.

2. Escuela municipal Ramón Carrillo de Haedo: para niños y jóvenes sordos e hipoacúsicos, posee una educación bilingüe en lengua de señas y lectura labial. También ofrece diferentes niveles de educación: inicial (a partir de los 3 años), escuela primaria y cursos de capacitación laboral.

d) Dirección Arte y Cultura

La Dirección de Arte y Cultura del municipio de Morón viene desarrollando una importante cantidad de acciones pensadas y destinadas específicamente para los menores de 18 años de edad. Entre ellas, se destacan:

1. Programa Arte en los Barrios: incluye un total de 28 talleres artístico-culturales de diferentes disciplinas, entre los que se encuentran: teatro comunitario, teatro integrado, mimo integrado, danzas, plástica, circo, talleres literarios y de narración oral, guitarra, música andina, percusión afroamericana, zamba y batucada, candombe, lenguaje cinematográfico, expresión corporal, coro, producción teatral, manejo y construcción de marionetas, murga, y luthería (construcción de violines y aerófonos). Dentro del Programa funcionan también dos orquestas infanto-juveniles, ubicadas en las zonas con niveles más altos de NBI del Municipio (Infanto Juvenil Barrio Carlos y Folclórica de Morón Sur).

2. Programa Arte y Salud: propone 5 talleres de los que participan alrededor de 100 niños, niñas y jóvenes con necesidades especiales. En el marco de éste programa, que se desarrolla en articulación con la Dirección de Políticas para Personas con Necesidades Especiales, se brinda la propuesta Morón por la Inclusión, que durante una semana promueve actividades artístico-culturales tendientes a incentivar la inclusión social, poniendo énfasis especialmente en la población preadolescente y adolescente.

3. Programa Arte en las Escuelas: apunta a difundir las diferentes disciplinas artísticas en el nivel inicial, primario y secundario. En 2010 participaron más de 15 mil niños, niñas y adolescentes en edad escolar, quienes participaron de los conciertos didácticos y del espectáculo “Suite del Circo” realizados por la Sinfónica Municipal; Teatro en las Escuelas (espectáculos de mimo, magia y títeres); talleres de narración, y de las visitas guiadas a la escuela de arte “Villa Mecenas” y de la propuesta La Biblioteca va a la Escuela.

e) Dirección de Justicia y Derechos Humanos

Desde esta Dirección se lleva a cabo el Programa de Responsabilidad Penal Juvenil, que se orienta a desarrollar medidas y acciones orientadas a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

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

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	BENEFICIO
Servicio Local	Niñez	Ingreso	Municipal/ Provincial	Implementar y evaluar acciones que garanticen la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes	Asistencia y acompañamiento
Chicos por Menos Calle		Ingreso	Municipal	Atender a los menores en situación de calle y fortalecer el vínculo con la familia y comunidad	Asistencia y acompañamiento
Centros de Desarrollo Infantil		Ingreso	Provincial	Brindar atención integral a los niños/as	Asistencia y acompañamiento
Programa de Promoción de Derechos		Ingreso	Municipal	Difundir los derechos de los niños/as a toda la población de Morón	Asistencia y acompañamiento
Plan Más Vida	Acción Social	Ingreso	Provincial	Garantizar la alimentación de los hogares donde habitan menores	Transferencia monetaria
Fortalecimiento a comedores y copa de leche		Ingreso	Municipal	Brindar prestaciones alimentarias a comedores	Insumos
PROCAM (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)		Ingreso	Nacional	Brindar un complemento alimentario destinado a cubrir las necesidades nutricionales	Transferencia monetaria

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	BENEFICIO
PROCAM Domiciliario	Acción Social	Ingreso	Municipal	Brindar un complemento alimentario destinado a cubrir las necesidades nutricionales	Insumos
Programa Nutricional		Especie	Municipal	Garantizar la alimentación y la promoción de buenos hábitos alimentarios	Insumo y asistencia
Programa Familias/ Asignación Universal por Hijo (AUH)		Ingreso	Nacional	Promover la protección y la integración social de las familias en situación de vulnerabilidad	Transferencia monetaria y capital humano
Programa de regularización documentaria		Especie	Nacional	Garantizar el acceso a la identidad de los menores	Asistencia y acompañamiento
Traslados sociales		Especie	Municipal	Facilitar el traslado de la población vulnerable a los centros de salud	Asistencia y acompañamiento
Hospital municipal	Salud	Ingreso	Municipal	Garantizar el acceso a la salud y la provisión de servicios básicos	Asistencia y acompañamiento
Centros de atención primaria de la salud (CAPS)		Ingreso	Municipal	Garantizar el acceso a la salud y la provisión de servicios básicos	Asistencia y acompañamiento
Programa Médicos Comunitarios		Ingreso	Nacional	Fortalecer el primer nivel de atención mediante la capacitación y la incorporación de los profesionales a los centros de salud	Asistencia y acompañamiento
Plan Nacer		Ingreso	Nacional	Reducir la mortalidad infantil y materna en el municipio	Asistencia y acompañamiento
Remediar		Especie	Nacional	Proveer de medicamentos básicos a los centros de salud	Insumo
Seguro Familiar de Salud		Ingreso	Provincial	Financiamiento de prestaciones médicas a familias inscriptas en el programa	Asistencia y acompañamiento
Materno infantil		Especie	Provincial	Brindar atención y asistencia en cuidados de salud referidos a los niños y mujeres embarazadas	Asistencia y acompañamiento
Programa de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del Paciente Diabético (PRODIABA)		Especie	Municipal	Detección temprana de la Diabetes y distribución de medicamentos	Insumo y asistencia

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	BENEFICIO
Programa de Prevención de la Epilepsia (PROEPI)	Salud	Especie	Municipal	Brindar medicamentos a pacientes con epilepsia	Insumo y asistencia
Programa de Prevención del Asma Infantil (PROBAS)		Especie	Municipal	Brindar medicamentos a pacientes con asma bronquial	Insumo
Programa Celíacos		Especie	Municipal	Brindar prestaciones alimentarias a personas celíacas	Insumo y asistencia
Programa de Salud Bucal		Especie	Municipal/ Provincial	Promover la salud bucal de los niños	Insumo y asistencia
Programa de Salud Escolar		Especie	Municipal	Detección precoz de patologías	Asistencia y acompañamiento
Jardines maternos	Educación	Ingreso	Municipal	Facilitar el desarrollo integral	Asistencia y acompañamiento
Jardines de infantes		Ingreso	Municipal	Atender las necesidades educativas de los niños/as	Asistencia y acompañamiento
Educación maternal comunitaria		Ingreso	Municipal	Promover el desarrollo integral de la población y disminución del riesgo social	Promoción y recreación
Red de lactancia materna		Especie	Municipal	Sensibilizar a las madres sobre la lactancia materna	Promoción y recreación
Escuelas especiales		Ingreso	Municipal	Facilitar la integración social plena de los/as niños/as y adolescentes con necesidades especiales	Asistencia y acompañamiento
Centros de Educación Integral Municipal		Ingreso	Municipal	Consolidar el aprendizaje escolar	Asistencia y acompañamiento
Consejos de niños y niñas		Especie	Municipal	Generar un espacio de construcción ciudadana	Asistencia y acompañamiento
Educación complementaria		Ingreso	Municipal	Promover el desarrollo de actividades deportivas y recreativas	Asistencia y acompañamiento
Presupuesto participativo	Otras áreas (Arte y Cultura, Deportes, Juventud, Capacidades especiales, Derechos Humanos y Justicia, etc.)	Ingreso	Municipal	Desarrollar proyectos que promuevan el bienestar de la niñez	Asistencia y acompañamiento
Envío		Ingreso	Provincial	Brindar prestaciones de capacitación y actividades de formación; y la promoción de redes de protección frente a las adicciones	Transferencia monetaria y capital humano
Escuela municipal		Especie	Municipal	Brindar educación del nivel inicial y bilingüe (en lengua de señas y lectura labial)	Asistencia y acompañamiento

PROGRAMA	ÁREA	TIPO DE FINANCIAMIENTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETIVO GENERAL	BENEFICIO
Tardes Movidas	Otras áreas (Arte y Cultura, Deportes, Juventud, Capacidades especiales, Derechos Humanos y Justicia, etc.)	Especie	Municipal	Promover el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas	Promoción y recreación
Proyecto Sábados Diferentes		Especie	Municipal	Promover el desarrollo de actividades culturales, especiales	Promoción y recreación
Colonia de vacaciones (comunes y especiales)		Ingreso	Municipal	Promover el desarrollo de actividades culturales, especiales recreativas y deportivas	Promoción y recreación
Mi Futuro		Ingreso	Municipal	Promover el desarrollo de actividades culturales, especiales recreativas y deportivas	Promoción y recreación
Responsabilidad Penal Juvenil		Ingreso	Municipal	Brindar contención y acompañamiento a los menores en conflicto con la ley penal	Asistencia y acompañamiento
Arte en los Barrios		Especie	Municipal	Desarrollar talleres artístico-culturales de diferentes disciplinas	Promoción y recreación
Arte y Salud		Especie	Municipal	Promoción de actividades artístico-culturales tendientes a incentivar la inclusión social	Promoción y recreación
Arte en las Escuelas		Especie	Municipal	Difundir las diferentes disciplinas artísticas en el nivel inicial, primario y secundario	Promoción y recreación
Programa Promotores Deportivos		Ingreso	Nacional	Capacitar a personas para el desarrollo de actividades deportivas	Promoción y recreación
Fondo de Políticas Públicas para Personas con Necesidades Especiales		Ingreso	Municipal	Se utiliza para el financiamiento de programas del área de discapacidad	Promoción y recreación

Acerca de los autores

Sofía Olaviaga

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

Vanesa Marazzi

Coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y candidata a magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

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

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

Queda hecho el depósito que menciona
la Ley 11.723. Esta edición de 200 ejemplares
se terminó de imprimir en diciembre de 2010,
en Imprenta Multi Group SRL, Av. Belgrano 520,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.