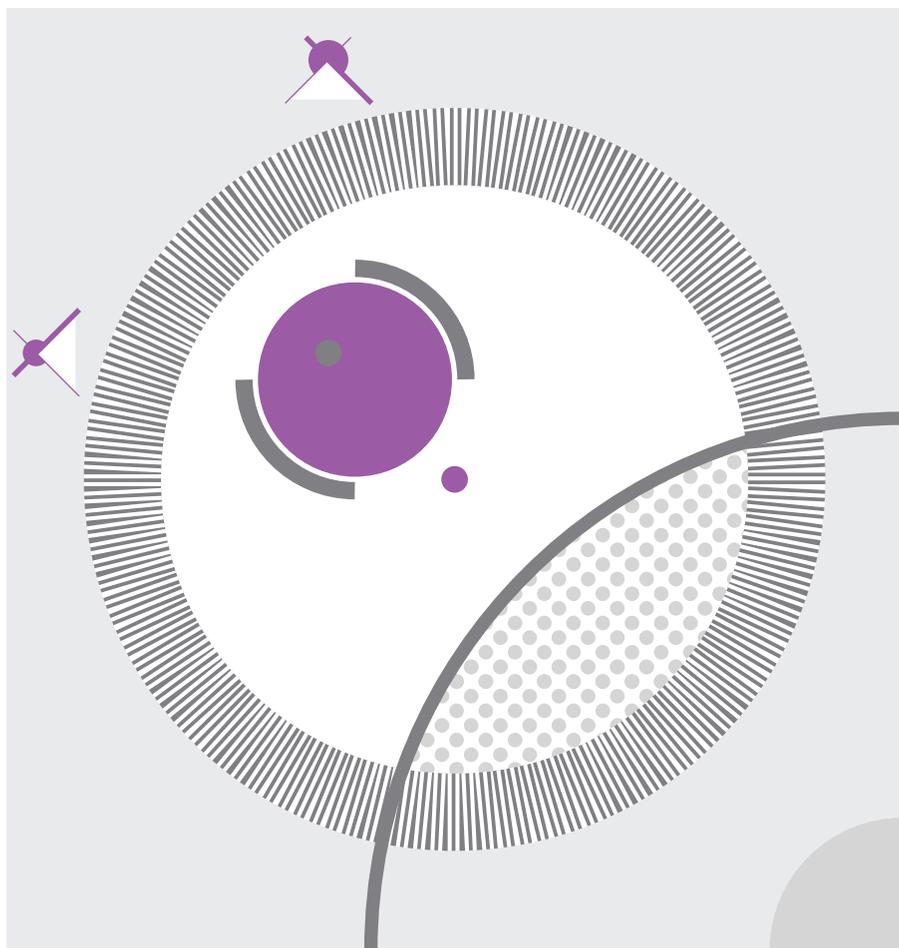


LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y SALUD MENTAL

UN ANÁLISIS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS (2005-2010)

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

TRES



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y SALUD MENTAL
UN ANÁLISIS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS
(2005-2010)**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y SALUD MENTAL

UN ANÁLISIS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DESDE UNA
PERSPECTIVA DE DERECHOS (2005-2010)

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

TRES

Las políticas públicas de infancia y salud mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010). - 1ª ed. - Buenos Aires: Eudeba, 2010. 128 p. ; 23x16 cm - (De incapaces a sujetos de derechos)

ISBN 978-950-23-1745-8

1. Políticas Públicas. 2. Políticas de Salud. I. Título
CDD 320.6

© Asesoría General Tutelar,
de la Ciudad de Buenos Aires, 2010

Diseño integral: Lisandro Aldegani
Realización Gráfica: Eudeba

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se autoriza la reproducción del contenido de la presente publicación siempre que se cite la fuente.

Estructura del **Ministerio Público Tutelar** de la Ciudad de Buenos Aires

Dra. Laura Musa

Asesora General Tutelar
Alsina 1826. Tel. 5297-8001
agt@jusbaire.gov.ar

Dra. Magdalena Giavarino

Asesora Gral Tutelar Adjunta de Incapaces
Tel. 5297-7840 - mgjavarino@jusbaire.gov.ar

Dra. Ma. de los Angeles Baliero de Burundarena

Asesora Gral Tutelar Adjunta de Menores
Tel. 4011-1416 - aburundarena@jusbaire.gov.ar

Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de
Coordinación Administrativa
rmedina@jusbaire.gov.ar

Dra. Mabel López Oliva

Secretaría General de Gestión
mlopezoliva@jusbaire.gov.ar

Dr. Ernesto Blanck

Secretaría General de
Política Institucional
eblanck@jusbaire.gov.ar

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

Asesor Tutelar Nº1, Dr. Gustavo Moreno

Diagonal Roque Sáenz Peña 636, entrepiso, Tel. 5297-7506 · atcayt1@jusbaire.gov.ar

Asesor Tutelar Nº2, Dr. Juan Carlos Toselli

Diagonal Roque Sáenz Peña 636, entrepiso, Tel. 5297-7509 · atcayt2@jusbaire.gov.ar

Asesor Tutelar Nº3, Dr. Jorge Luis Bullorini

Florida 19- piso 7, Tel. 5297-7854 · atcayt3@jusbaire.gov.ar

Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas

Asesor Tutelar Nº 1, Dr. Carlos Bigalli

Florida 19, piso 7, Tel. 5297-7847 · atpcyf1@jusbaire.gov.ar

Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

La Boca-Barracas: Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621/2853 · odi-laboca-barracas@jusbaire.gov.ar

V. Soldati-N. Pompeya: Av. Varela 3301/09. Tel. 4919 5908/5725/6075/6179 · odi-soldati-pompeya@jusbaire.gov.ar

9 PRESENTACIÓN

11 INTRODUCCIÓN

1. Los derechos como parámetros para la asignación de los recursos y el desarrollo de políticas públicas
2. Las fuentes de información disponibles. El problema del acceso a la información pública en la CABA
3. Presentación de los datos

CAPÍTULO I. Análisis de la asignación y ejecución del gasto dirigido al sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes

- 20 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE INFANCIA Y POBREZA EN LA CIUDAD
- 22 2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
 - 2.1 El Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
 - 2.1.1 Programa Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes - Las Defensorías Zonales (DZ)
 - 2.1.2 Programa Atención de Situaciones de Emergencia
 - 2.2 Dirección General de Niñez y Adolescencia
 - 2.2.1 Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad social
 - 2.2.2 Programa Fortalecimiento de Vínculos

Conclusiones

- 37 3. LA POLÍTICA CRIMINAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: PRIVACIÓN DE LIBERTAD
 - 3.1 La detención de menores en comisarías
 - 3.2 Programa menores en conflicto con la ley penal de la Ciudad

CAPÍTULO II. Análisis de la asignación y ejecución del gasto de las políticas dirigidas a dar cumplimiento a derechos económicos, sociales y culturales

- 42 1. DERECHO A LA VIVIENDA
 - 1.1 Déficit habitacional y desalojos en la Ciudad de Buenos Aires
 - 1.2 Las políticas habitacionales de la CABA
 - 1.2.1 Políticas habitacionales transitorias
 - 1.2.2. Políticas habitacionales definitivas

Conclusiones

- 67 2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
 - 2.1 Las políticas alimentarias de la Ciudad
 - 2.1.1 Asistencia alimentaria directa
 - 2.1.2 Transferencias monetarias directas para la compra de alimentos

Conclusiones

89 3. DERECHO A LA EDUCACIÓN

3.1 Panorama educativo en la Ciudad

3.2 Análisis del presupuesto destinado a infraestructura escolar

3.3 Análisis del presupuesto destinado a educación privada

Conclusiones

98 4. DERECHO A LA SALUD

4.1 Hospitales Infantiles en la Ciudad

4.2 Programa de salud sexual y reproductiva

4.3 Programa VIH-Sida

4.4 Programa de inmunizaciones

4.5 Programa Materno Infantil

4.6 Infraestructura del Ministerio de Salud

Conclusiones

CAPÍTULO III. Salud mental y derechos humanos

110 1. SALUD MENTAL: MARCO NORMATIVO Y ESTADO DE SITUACIÓN

112 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL

2.1 La distancia entre la prédica de la desmanicomialización del Estado local y la realidad de sus modalidades de intervención

Conclusiones

119 **ANEXO. Matriz de análisis**

PRESENTACIÓN

Desde mi designación al frente del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, he asumido el deber y el desafío de reorientar las funciones del organismo a fin de armonizarlas con los nuevos lineamientos de la normativa vigente en materia de derechos de infancia y salud mental. El principal objetivo fue desplazar la clásica intervención asistencial del asesor de menores e incapaces por una intervención que, distinguiendo de manera tangencial el abordaje de cuestiones sociales de las estrictamente jurisdiccionales, se circunscribiera al control del debido proceso y del funcionamiento de las instituciones públicas a fin de que se respeten y apliquen los mandatos constitucionales vinculados a los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes, y personas afectadas en su salud mental.

Ya en otras oportunidades¹ hemos desarrollado ampliamente el fundamento que encuentra esta redefinición tanto en la normativa internacional, nacional y local imperante en materia de protección de derechos de personas menores de edad y afectadas en su salud mental como en las normas orgánicas que establecen las facultades y obligaciones del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad.

Lo cierto es que las tareas de monitoreo y control de la política pública local y las intervenciones tendientes a exigir al poder administrador su adecuado diseño e implementación cobraron centralidad en nuestra actuación a partir de esa redefinición. Tanto la ley nacional 26.061, de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, como la ley 448 de Salud Mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ponen en cabeza del Poder Ejecutivo local la obligación de generar una política pública respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos. Es decir, imponen el deber de desarrollar una política pública universal, participativa, descentralizada y progresiva y el de incluir diversas herramientas que les permitan a los ciudadanos el control sistemático de la gestión pública.

El presente informe es un resultado necesario en este proceso. En él se plasman los principales resultados de una tarea de relevamiento y análisis de diversas políticas públicas, implementadas durante el período 2005-2010, desarrollada con el objetivo de evaluar el grado de avance en el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de derechos vinculados con la infancia y la salud mental. El análisis de la evolución del presupuesto público ocupa un lugar central del trabajo, en tanto que partimos del entendimiento de que los presupuestos son una declaración de prioridades de una comunidad y los medios que el gobierno utiliza para atender cada una de las necesidades básicas, y por ello constituyen una de las herramientas más relevantes para evaluar la implementación de las políticas públicas.

Adoptando un estricto enfoque de derechos, el estudio toma como únicos parámetros de evaluación de las políticas analizadas los estándares, principios y obligaciones emana-

1 Véase Ministerio Público Tutelar CABA (MPT-CABA), *Redefiniendo el rol del asesor de menores. Monografías seleccionadas en el concurso realizado en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos 2009*, Eudeba, Buenos Aires, 2010, y MPT CABA, *Niñez, adolescencia y salud mental en la ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2009*, Eudeba Buenos Aires, 2010

dos de la normativa internacional y local vigente. Es preciso tener presente que, en la actualidad, el contenido del derecho internacional y nacional sobre derechos humanos se erige como guía y límite en materia de diseño e implementación de políticas públicas, en la medida en que definen con gran precisión normativa no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones a los derechos fundamentales, sino también aquello que debe hacer positivamente para lograr su plena materialización. Los derechos humanos dejan de ser pensados únicamente como un límite a la opresión para erigirse también como sistema coherente de principios y reglas para orientar el desarrollo de las políticas públicas y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.²

El trabajo intenta ser novedoso en dos aspectos: por una parte, realiza una contribución en la forma en que usualmente se ha comprendido y evaluado la vinculación entre la afectación de derechos y el gasto público, y por otra, busca incidir en un espacio como la discusión presupuestaria legislativa, que usualmente ha estado cerrada a la intervención de actores externos.

Desde ya, esperamos que el informe pueda aportar con información calificada a la tarea de todos aquellos que de distintos modos y desde distintos espacios participan en el proceso de desarrollo, diseño o implementación de las políticas públicas de infancia y salud mental en la ciudad de Buenos Aires.



Laura C. Musa
Asesoría General Tutelar

2 Véase Abramovich y Pautassi, "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", 2006.

INTRODUCCIÓN³

³ El presente trabajo fue realizado en el marco de un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica celebrado entre el Ministerio Público Tutelar y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), con la coordinación general de la Dra. Mabel López Oliva y la coordinación técnica de la Lic. Nuria Becú. Contó con la colaboración de Mora Straschnoy, Clarisa Adem, Carolina Serjai, Albertina Maranzana, Cecilia Bottini, Valeria Delorenzo y María Laura Anzorena.

1. LOS DERECHOS COMO PARÁMETROS PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Con el objetivo de evaluar el grado de avance en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Asesoría General Tutelar desarrolló un trabajo de seguimiento y análisis cuantitativo y cualitativo de las políticas públicas orientadas a tal fin durante el período 2005-2010.

Para ello, se analizó la evolución del presupuesto público destinado a esas políticas, así como de la normativa que las regula y otros indicadores de su funcionamiento real, adoptando un enfoque de derechos que parte de considerar a las personas no como receptores pasivos de programas de asistencia, sino como sujetos plenos de derechos frente a quienes el Estado tiene obligaciones específicas.⁴

Cabe recordar que en los últimos años el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional ha fijado con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos.⁵ En particular, la Argentina otorgó jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos,⁶ subordinando su legislación interna a estos principios, al tiempo que la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocieron ampliamente los derechos económicos, sociales y culturales y explicitaron la obligación estatal de garantizarlos.

Consecuentemente, el presente trabajo adopta los principios, estándares y obligaciones que establece la normativa vigente como parámetros de evaluación de la política pública y de la distribución de recursos presupuestarios:

- *Obligación de respetar, proteger y cumplir.* Los gobiernos no deben realizar acciones que interfieran con ninguno de los derechos; deben prevenir las violaciones de los derechos humanos por parte de actores no estatales y cumplir estos derechos por medio de la asignación de los recursos públicos y estableciendo los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento.

4 Abramovich y Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, 2002: 20.

5 En este sentido existen guías orientadoras de derecho que permiten evaluar la legitimidad de las políticas públicas. Véase Abramovich "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales", en revista *CEPAL* Nro. 8, 2006.

6 Los tratados con jerarquía superior a las leyes son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Protección y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Pena Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

- *Cumplimiento progresivo.* Si bien el marco legal internacional establece que la mayoría de los derechos económicos sociales y culturales se cumplirán en el mediano o largo plazo, se establecen pautas específicas: (1) Los gobiernos no pueden retroceder deliberadamente en el cumplimiento de los derechos: no puede haber un retroceso en la extensión de la titularidad y garantías concedidas en relación con la situación anterior de extensión y alcance. (2) Los gobiernos están obligados a utilizar el máximo de recursos disponibles (tanto dentro de un Estado como los derivados de la asistencia internacional): la falta de recursos no es justificación legal para no proveer las necesidades básicas. (3) Los gobiernos están obligados a garantizar el contenido mínimo de los derechos sociales; el Estado no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si éste ubica a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho.
- *Obligación inmediata de no discriminación y protección prioritaria de ciertos grupos.* Los gobiernos están obligados a otorgar un trato de igualdad material o estructural a todas las personas. Se requiere del Estado la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados.⁷
- *Principio de universalidad.* El sistema internacional también establece el principio de universalidad de los derechos, toda persona sin excepción ni discriminación tiene derecho al disfrute de los derechos humanos.
- *Estándares de acceso a la información y participación.* Los gobiernos tienen la obligación de informar sobre el contenido y condiciones de los planes, las opciones alternativas y otorgar el derecho a réplica o queja.

2. LAS FUENTES DE INFORMACIÓN DISPONIBLES. EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CABA

El análisis de la evolución del gasto presupuestario se realizó sobre la base de la consulta de los presupuestos 2005/2010 (sus leyes, las planillas anexas, los decretos de distribución del crédito, los planes plurianuales de inversión, los planes de acción de gobierno, la descripción de los programas), las cuentas de inversión para los años 2005, 2006, 2007 y

7 Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL 88, abril 2006.

2008, y los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría General a la Legislatura de la Ciudad.

Para el análisis de la información presupuestaria se tomaron los siguientes datos: a) crédito original: presupuesto votado originalmente por la Legislatura; b) crédito vigente: crédito prevaleciente al finalizar el año que contempla las modificaciones realizadas a lo largo del mismo (en el caso de 2009, la fecha de corte utilizada para este dato fue el 30 de septiembre) y c) crédito devengado: parte del presupuesto vigente que tiene compromiso de ejecución al concluir el año.

Esta información se complementó con datos provistos por distintas jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a pedido de la Asesoría General Tutelar; normativas y reglamentaciones de los programas analizados; datos estadísticos e informes oficiales; documentos producidos por Legisladores y ONG especializadas en la temática, así como información producida por esta Asesoría General Tutelar en el marco del desarrollo de sus funciones.

Lamentablemente, durante el transcurso del relevamiento se comprobó un alarmante problema de acceso a la información, tanto en lo que se refiere a la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria como en relación con la producción y difusión de la información por parte de los organismos estatales.

Recordemos que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para el desarrollo de acciones de control y evaluación de las políticas de gobierno, por lo que sin información de calidad resulta difícil evaluar acabadamente si los Estados se encuentran cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos.

En primer lugar, en lo que respecta a la forma en que se diseñan los presupuestos y se presenta la información presupuestaria, encontramos las siguientes deficiencias:

- Todos los años el diseño de los presupuestos cambia, no se presenta información detallada y consistente ni en los aspectos monetarios ni en las metas físicas fijadas como objetivos. Se observan cambios en la nomenclatura de cada unidad ejecutora y programa y de su ubicación dentro del presupuesto a través de los años.
- Las metas físicas que sí pueden identificarse en todo el período para determinadas políticas no presentan la misma forma de medición. Algunos años el presupuesto presenta información sobre metas físicas calculadas como promedio y otros como suma. Esto implica que no puede compararse la cantidad de personas afectadas por cada política, referencia imprescindible para intentar evaluar el comportamiento del Estado.
- Se comprueba un bajo nivel de desagregación del presupuesto. Sólo se presentan los montos asignados a los programas, pero no a las actividades o proyectos, lo que produce que determinadas políticas directamente no pueden identificarse en el presupuesto. Esto implica que si se quisiera analizar, por ejemplo, la evolución de la asigna-

ción y ejecución del gasto para instituciones de albergues de niños, sería preciso sortear el obstáculo de que esa información no se identifica en el presupuesto, sino que sólo es posible comprobar los montos del Programa que engloba la política mencionada.

- Muchas de las políticas identificadas en algunos años como Programas pasan luego a ser Actividades o Proyectos dentro de otros Programas. La desagregación de *programas* en *actividades* implica particularmente que deja de presentarse la meta física específica para esa política, ya que el presupuesto sólo indica las metas físicas para los *programas*. Esto dificulta el seguimiento interanual de las acciones de gobierno. Para superar esta dificultad véase en el Anexo I la “Matriz de análisis” que establece la correspondencia de la clasificación presupuestaria de los programas seleccionados en los distintos períodos en que se efectuó el análisis.
- Finalmente, tampoco es posible observar el tipo de obra que se realiza, ni su ubicación geográfica ni la cantidad de personas atendidas cada año por cada uno de los programas.

Esta serie de deficiencias hace que sea muy dificultoso el análisis comparativo de políticas y las decisiones públicas sobre la necesidad de modificar futuras asignaciones, y que a su vez se diluya la posibilidad de utilizar la herramienta presupuestaria para medir el comportamiento del Estado en materia de derechos fundamentales y prioritarios.

Los presupuestos públicos constituyen una de las herramientas más relevantes con que cuentan los organismos del Estado, el órgano legislativo en particular, y la sociedad civil en su conjunto, para evaluar y analizar la implementación de las políticas públicas. Los criterios que guían la distribución de los recursos, la gestión en su ejecución y la evolución de planes y programas sociales sólo pueden analizarse estructuralmente teniendo en cuenta los proyectos de ley de presupuesto y las cuentas de inversión al finalizar cada año.

La forma en que se diseña y se modifica la presentación de la información presupuestaria influye directamente sobre la utilidad de la herramienta para los fines mencionados. Si el diseño del Presupuesto sufre modificaciones continuamente, como sucede en los hechos, resulta difícil evaluar la evolución de las políticas y realizar contribuciones que permitan mejorar las gestiones de gobierno.

La utilización de los presupuestos públicos para evaluar y monitorear las políticas públicas desde una perspectiva de derechos a lo largo de los años sólo puede hacerse correctamente si la información presupuestaria es presentada con un criterio de diseño unificado, con determinado nivel de desagregación y con información específica de las metas físicas afectadas por cada una de las políticas y programas.

Si esto no sucede, es decir, si el diseño de los presupuestos varía año tras año, no se presenta información detallada y consistente, tanto en los aspectos monetarios como en las metas físicas fijadas como objetivos, resulta una tarea sumamente ardua evaluar, por

ejemplo, si el Estado está haciendo un uso racional de los recursos o si cumple con la obligación de avanzar progresivamente hacia el efectivo cumplimiento de los derechos.

En segundo lugar, se comprobaron graves deficiencias en relación con la producción y difusión de la información por parte de los organismos estatales. En algunos casos, los pedidos solicitados no fueron respondidos o las respuestas fueron incompletas, mientras que en otros, se evidenció que el gobierno no produce información estadística de relevancia.

Por ejemplo, no pudo accederse a la siguiente información de primera importancia:

- Características del funcionamiento de diversos programas habitacionales, cantidad de adultos y niños viviendo en situación de calle, desalojos registrados, personas y niños viviendo en villas y núcleos habitacionales transitorios y subsidios habitacionales y créditos otorgados anualmente.
- Evolución en el tiempo de la cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos por cada uno de los programas dentro de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.
- Datos interanuales sobre la migración interna entre diversos programas alimentarios. Datos veraces sobre la cantidad de comedores comunitarios que existen en la ciudad, raciones que se envían a cada comedor y personas atendidas anualmente por los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social. La información solicitada a diversas dependencias no sólo no fue coincidente sino que, por el contrario, se registraron marcadas diferencias en la información aportada por cada una.
- Información estadística educativa desagregada por Distrito Escolar, características de las condiciones de estudio de las escuelas, cantidad de niños y niñas que no tienen vacantes en los niveles educativos inicial, primario y medio.
- Datos estadísticos sobre la situación alimentaria y nutricional en la ciudad de Buenos Aires.

Las situaciones antes descriptas implican una violación del derecho de acceder a la información que se encuentra reconocido en diversas declaraciones y tratados internacionales que en la Argentina gozan de jerarquía constitucional. En la ciudad de Buenos Aires, el derecho de acceso a la información pública está específicamente contemplado en el artículo 12, inciso 2º y en el artículo 105 inciso 1º de su Constitución y su ejercicio está reglamentado por la Ley 104. Esto implica que los gobiernos tienen la obligación de brindar información completa, veraz, adecuada y oportuna que haya sido creada u obtenida por cualquier órgano perteneciente a la administración.

3. PRESENTACIÓN DE LOS DATOS

La presentación de los resultados del relevamiento se estructuró en 3 capítulos:

- **El Capítulo I**, “Análisis de la asignación y ejecución del gasto dirigido al sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes”, comienza presentando los principales datos estadísticos que dan cuenta de la situación de la infancia en la ciudad de Buenos Aires, en lo que respecta a los niveles de pobreza e indigencia, y presenta la metodología utilizada a efectos de adecuar los valores oficiales de las líneas de indigencia y de pobreza, a niveles más realistas que consideren adecuadamente el proceso inflacionario. Seguidamente, analiza la asignación y ejecución del gasto dirigido al Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tomando en consideración el marco normativo, funcionamiento y evolución presupuestaria de los principales programas desarrollados por el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Dirección General de Niñez y Adolescencia, a fin de dar cuenta de las tendencias en la modalidad de intervención de estos organismos. Por último, se realiza en este capítulo un breve repaso sobre la situación de la política criminal para niños, niñas y adolescentes a nivel local y presenta algunas de las acciones desarrolladas por este Ministerio Público Tutelar en la materia.

- **El Capítulo II**, “Análisis de la asignación y ejecución del gasto de las políticas dirigidas a dar cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales”, está dedicado al análisis de la política pública destinada a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales. Para el análisis se agruparon distintas políticas tomando como eje el derecho abordado (alimentación, vivienda, educación y salud) y se examinaron en cuanto a su marco normativo, su funcionamiento y su presupuesto: asignación y ejecución del gasto de cada jurisdicción, por programas y/o actividades en la medida de disposición de información oficial pública o solicitada al efecto.

- **El Capítulo III**, “Salud Mental y Derechos Humanos”, realiza un análisis de las políticas de salud mental en la Ciudad, la evolución presupuestaria de éstas y la relación con la normativa vigente en la materia, al tiempo que se exponen algunas acciones impulsadas por este Ministerio Público Tutelar.

Finalmente, se agrega un **Anexo**, a fin de que se pueda acceder y consultar la matriz de datos utilizados para el desarrollo del presente informe.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DIRIGIDO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE INFANCIA Y POBREZA

Según el INDEC, la cantidad de hogares y personas pobres en la ciudad de Buenos Aires ha experimentado una persistente disminución, luego de los altos niveles alcanzados durante la crisis de 2001/02. De acuerdo con los datos del organismo, la tasa de pobreza del primer semestre de 2003 llegaba a 22,1% de las personas, registro que disminuye a la mitad (10,1%) para el segundo semestre de 2006. Entre este último período y el segundo semestre de 2008 (último dato publicado), el INDEC registra un nuevo descenso de la tasa de pobreza, que caería a 5,3%, a pesar del desmejoramiento de la situación económica.

Los datos de este último período son cuestionados debido a las evidencias de manipulación de los índices de precios, operada a partir de la intervención y el desplazamiento de funcionarios y de técnicos del organismo que tuvo lugar a comienzos de 2007. Desde entonces, el valor monetario de las canastas básicas de bienes y servicios correspondientes a las líneas de indigencia (LI) y pobreza (LP) sufre un retraso sistemático respecto de los precios reales de mercado.

Es evidente que al corregir los valores oficiales de las LI y LP las tasas de pobreza y de indigencia deberían aumentar de manera significativa. El recálculo de las tasas específicas requiere disponer de información sobre los ingresos de los hogares, procedimiento que se vio dificultado a raíz de la decisión del INDEC de bloquear, temporalmente, el acceso a las Bases de Usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Lamentablemente, en el ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires, no se releva este tipo de información, con lo cual el Gobierno de la Ciudad carece de un insumo vital para monitorear y evaluar el desempeño de las políticas públicas en la materia.⁸

Por todo ello, y a efectos de adecuar los valores oficiales de las líneas de indigencia y de pobreza en línea con un sendero inflacionario más realista, se procedió a ajustar el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del INDEC a partir de enero de 2007 tomando en cuenta el promedio simple de la evolución del agrupamiento Alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por las direcciones de Estadísticas de las provincias de San Luis y Santa Fe. A su vez, para el ajuste del costo de la Canasta Básica Total (CBT), o LP, se siguió el mismo procedimiento respecto del Nivel General del IPC de ambas provincias. A junio de 2009, los valores ajustados según los procedimientos indicados muestran brechas de subestimación en los valores del INDEC de un orden cercano al 40% (ver Cuadro Nº 1).

Puede observarse que los valores ajustados de la LI del adulto equivalente pasan de \$ 144,16 según el INDEC a \$ 211,20; en el caso de la LP, los valores pasan de \$ 325,99 a \$ 439,46, respectivamente. En suma, se verifica una brecha de subestimación respecto del INDEC cercana al 50% en el caso de la LI y 35% para la LP.

A modo de referencia comparativa y de control de los resultados obtenidos mediante el procedimiento señalado, el cuadro incluye los valores de LI y LP estimados por la consultora SEL,⁹ que a mayo de 2009 registra discrepancias con la estimación oficial aún mayores.

8 Como se mencionó previamente, éste constituye uno de los estándares internacionales para el efectivo cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

9 Consultora Sociedad de Estudios Laborales, dirigida por Ernesto Kritz

Una muy reciente publicación de la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA (DGEyC) no sólo ratifica la subestimación de los valores de la LI y la LP del INDEC, sino que además sus valores marcan una brecha aún mayor. En efecto, a noviembre de 2008 el costo mensual de la Canasta Alimentaria (LI) de un adulto estimada por la DGEyC alcanzaba ya \$ 331,00, y la LP, \$ 581,00.¹⁰

Los datos de la consultora SEL dan cuenta de que a mayo de 2009 en la ciudad de Buenos Aires, 3,1% de las personas se encontraban por debajo de la LI, mientras que 13,9% registraban ingresos inferiores a la LP. En valores absolutos, las tasas mencionadas equivalen a más de 420.000 personas en situación de pobreza (110.000 hogares) y 95.000 personas (25.000 hogares)¹¹ con ingresos inferiores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (indigentes).

La pobreza se manifiesta con mayor intensidad en los niños, niñas y adolescentes. Aproximadamente, la mitad de las personas en situación de pobreza son menores de 18 años. La “infantilización de la pobreza” se origina tanto por la precaria inserción laboral y las bajas remuneraciones de los adultos como por determinadas características demográficas de los hogares: en particular, una mayor proporción de personas económicamente dependientes (niños). En la ciudad, el tamaño promedio de los hogares pobres es de 3,8 miembros, mientras que para los hogares no pobres el promedio es de 2,5 integrantes. En el mismo sentido, se observa que 8 de cada 10 hogares pobres tienen niños a cargo, un porcentual que llega a sólo 32% para los hogares no pobres.

Si bien la pobreza se localiza en todo el espacio territorial de la ciudad, muestra una elevada concentración en la zona sur: 4 de cada 10 niños en hogares pobres se encuentran en la zona comprendida por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.

Finalmente, sobre la base de las tasas de pobreza e indigencia ajustadas indicadas anteriormente, puede estimarse que a mitad de 2009 la cantidad de menores de 18 años en situación de pobreza en la ciudad de Buenos Aires superaría los 200.000, de los cuales alrededor de 50.000 integran hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la CBA (LI).

Cuadro Nº 1

Canasta Básica Alimentaria (LI) y Canasta Básica Total (LP) Adulto Equivalente Junio de 2009 en pesos.

	Valor de la Canasta Básica Alimentaria (LI)	Valor de la Canasta Básica Total (LP)	Brecha % sobre Indec	
			CBA (LI)	CBT (LP)
INDEC oficial	\$ 144,16	\$ 325,99	—	—
INDEC ajustado según provincias de San Luis y Santa Fe	\$ 211,20	\$ 439,46	46,51%	34,81%
INDEC ajustado según la consultora SEL	\$ 215,52	\$ 484,92	49,50%	48,75%

FUENTE: A BASE DE DATOS DEL INDEC, SEL Y PCIAS. DE S. LUIS Y STA. FE

¹⁰ Boletín Nº 406 “Sistema de canastas de consumo de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCABA.

¹¹ El número resulta de calcular que cada hogar indigente cuenta con 3,8 miembros en promedio.

2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A partir de los avances del marco normativo internacional y nacional que promovieron el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, comienza a instalarse el nuevo modelo de la Protección Integral de los Derechos de los Niños. En este contexto, en la ciudad de Buenos Aires se sanciona en 1998 la Ley 114, se crea el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y se aprueba, en 2005, la Ley Nacional 26.061. Esta última crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel nacional y plantea un salto cualitativo en las políticas públicas dirigidas a la infancia y a la adolescencia.

El Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante CDNNyA o Consejo) es la autoridad de aplicación de las leyes 114 y 26.061 y órgano rector en materia de políticas públicas para la infancia. En este marco, el Consejo es el organismo especializado que en la ciudad tiene a su cargo la promoción y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las referidas leyes establecen un cambio radical en la forma de concebir la política pública dirigida a los niños, en tanto imponen como regla principal la aplicación de políticas universales que promuevan una mayor inclusión social, es decir, políticas orientadas a garantizar que los ciudadanos tengan acceso autónomo a un conjunto de servicios sociales básicos y que puedan desenvolverse personal y socialmente.

Asimismo, las nuevas leyes disponen reglas respecto de intervenciones de tipo asistencial y focalizada, estableciendo que deben ser subsidiarias y transitorias, y especialmente utilizadas en casos de absoluta emergencia y complejidad, con la intención de reforzar, en forma integral, las herramientas para transitar el camino hacia la inclusión social. Para ello, regulan los principios de no discriminación, excepcionalidad de las institucionalizaciones y prioridad en la atención de los derechos de los niños. Se trata de medidas que jamás pueden agotarse en sí mismas, pues de lo contrario se convertirían en medios para la generación de personas eternamente asistidas y “tuteladas” por la política residual y focalizada de los Estados.

En este marco, la ley 26.061 regula en forma explícita la excepcionalidad, brevedad y último recurso de medidas que impliquen la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, apelando a la prioridad de la convivencia familiar y a la prohibición de la institucionalización de la pobreza. Es responsabilidad del Consejo de Derechos la adopción de medidas de protección de derechos y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (en adelante DGNyA) –dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social– la ejecución de los programas de desarrollo humano destinados a la infancia en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Es así que, a partir del cambio de modelo, las nuevas instituciones asumen como eje central de trabajo la obligación de garantizar un sistema universal de acceso a los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que genere real igualdad de oportunidades para po-

der crecer en familia, recibir educación, protección de la salud, alimentación y vivienda adecuadas. Asimismo, deben cumplir con cada una de las garantías reconocidas normativamente en cada una de sus intervenciones y programas de acción social

Muy lejos de ello, esta Asesoría ha podido observar que el sistema de protección integral de derechos de la ciudad de Buenos Aires, a pesar de su nueva arquitectura institucional y de la normativa vigente, aún contempla una forma de intervención heredada del viejo patronato de menores y ajena a los principios estructurantes del nuevo modelo normativo: una forma de atención focalizada, asistencial, creciente y permanente que acude cotidianamente a programas de internación y alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones que prestan servicios de albergue convivencial y terapéutico.

A fin de evaluar cómo se adapta el Sistema de Protección Integral a los principios básicos vinculados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes se analizó un conjunto de programas dentro del CDNNyA y de la DGNyA.

Cuadro Nº 2

Créditos presupuestarios de los Programas del Consejo de Niños y Adolescentes. En pesos corrientes 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programas	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Vigente al 30/09/09	Crédito Original
Actividades Centrales	1.972.781	3.356.577	5.391.940	10.706.423	11.370.556	11.687.012
Unidad de Intervenciones Servicios Especiales	1.932.403	1.536.717	—	—	—	—
Promoción y Protección de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes (defensorías zonales)	2.516.215	4.439.012	5.870.824	7.310.118	8.792.610	11-569.840
Fortalecimiento de Organizaciones Locales / Registro y Monitoreo de ONG	337.342	258.094	—	—	843.373	1.484.070
Seguimiento de Políticas de Infancia	307.165	588.656	—	—	—	—
Registro Único de Adoptantes / Atención de Aspirantes a Adoptar	336.699	205.917	359.812	160.927	816.750	1.242.800
Capacitación en Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	—	513.290	450.871	525.838	512.878	800.180
Buenos Aires Ciudad Amiga de los Niños	—	20.298	88.780	142.021	302.289	278.790
Atención de Situaciones de Emergencia (línea 102 y guardia, centro atención transitoria)	—	—	2.696.157	2.971.406	5.597.329	7.020.090
TOTAL	7.402.606	10.918.560	14.858.384	21.816.736	26.717.285	34.082.782

2.1 EL CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como ya se ha mencionado, a partir de la sanción de la Ley 114, el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se constituye en la ciudad como el organismo competente –con autonomía técnica y administrativa y autarquía financiera– en materia de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Se encuentra dentro de la jurisdicción de la Jefatura de Gobierno y tiene entre sus funciones: definir la política anual del organismo a través de un plan que articule transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas y enunciar los criterios para la formulación estratégica de la misma; diseñar y aprobar los programas necesarios para el cumplimiento de los derechos consagrados y ratificados por la Ley 114; asesorar y proponer al Gobierno de la Ciudad las políticas del área, y articular las políticas públicas de todas las áreas de gobierno, en los aspectos vinculados con la infancia y la adolescencia, entre otras (art. 54 de la Ley 114).

El Cuadro Nº 2 presenta los programas del Consejo desarrollados entre 2005 y 2010, con el crédito presupuestario correspondiente para cada año, en el que se puede observar el crecimiento del presupuesto devengado y asignado al Consejo, que pasa de \$ 7.402.602 en 2005 a \$ 34.082.782 en 2010.

Se ha optado por realizar, dentro del conjunto de los Programas, un análisis pormenorizado de algunas actividades particulares vinculadas directamente con la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluidas en los Programas de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y de Atención de Situaciones de Emergencia.

2.1.1 PROGRAMA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES - LAS DEFENSORÍAS ZONALES

Para garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes, el Consejo cuenta con las Defensorías Zonales, que constituyen unidades descentralizadas que tienen por objeto diseñar y desarrollar un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco de los principios que estructuran el nuevo modelo de protección integral. Las defensorías deben trabajar con un equipo interdisciplinario y ejecutar sus acciones con participación de los actores sociales de la zona (art. 61 de la Ley 114). Las defensorías son las encargadas de abordar los casos puntuales de vulneración de derechos y establecer las estrategias a seguir para su restablecimiento, en algunos casos a través del dictado de medidas que implican institucionalizaciones. Para ello, deben articular su trabajo con los distintos Ministerios del Gobierno, para brindar los recursos públicos necesarios para la debida atención de cada caso. En particular, las Defensorías deben recurrir al Ministerio de Desarrollo Social (Dirección General de Niñez), a los fines de que los niños y sus familias puedan acceder a los programas sociales pertinentes. Actualmente funcionan 16 Defensorías Zonales en toda la ciudad.

Cuadro No 3

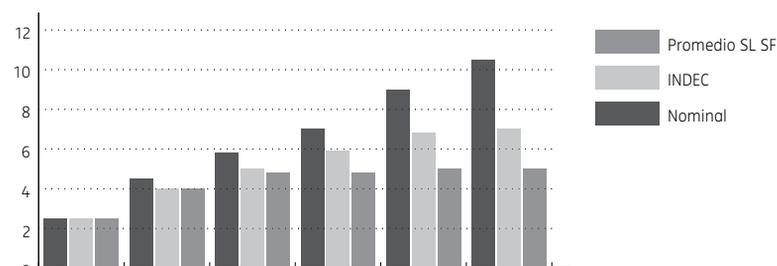
Créditos presupuestarios de las Defensorías Zonales. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	2.166.530	2.565.876	2.516.215	116,1	98,1
2006	3.217.764	4.500.334	4.439.012	138,0	98,6
2007	5.405.040	5.882.118	5.870.824	108,6	99,8
2008	5.505.000	7.357.817	7.310.118	132,8	99,4
2009	10.277.865	8.792.610	7.445.732	72,4	84,7
2010	11.569.840	—	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO 2009 AL 30-09-2009

Gráfico No 1

Evolución del Gasto Nominal y Real de las Defensorías Zonales. 2005- 2010



NOTA: 2005/2007 DEVENGADO, 2009 VIGENTE Y 2010 CRÉDITO ORIGINAL.

Evolución Nominal y Real por índices del Indec y promedio de los índices estimados por las provincias de San Luis y Santa.

Según el relevamiento de la AGT,¹² se pudo observar que la relación interinstitucional entre las Defensorías Zonales y las Instituciones de Albergue –que dependen del Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social de la DGNyA– se caracteriza por la desarticulación y la desconfianza mutua. Ello se traduce en la falta de unidad de criterios de intervención, confusión de roles y competencias para la efectivización de derechos, en el marco del sistema de protección de derechos local.¹³

Como se observa en el Gráfico 1, el presupuesto de las Defensorías Zonales presenta un aumento sistemático de los recursos nominales durante el periodo considerado. En moneda constante el incremento es positivo aunque de menor intensidad, particularmente entre 2007 y 2010.

12 Relevamiento a Instituciones de Albergue de la CABA (AGT, julio de 2009), disponible en www.asesoria.jusbaires.gov.ar.

13 MPT-CABA: *Informe Anual 2007, y Niñez, adolescencia y salud mental en la ciudad de Buenos Aires. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Periodo 2008*, Buenos Aires, 2009.

No obstante, la ausencia de metas físicas en el plan de acción de gobierno impide evaluar si esos objetivos fueron o no cumplimentados. En tal sentido, no es posible dilucidar si este aumento presupuestario se orienta a aumentar la cantidad de casos atendidos, la cantidad de atenciones o a fortalecer los equipos de trabajo de estas Defensorías Zonales.

2.1.2 PROGRAMA ATENCIÓN DE SITUACIONES DE EMERGENCIA

[a] Guardia Permanente de Defensa de Derechos del CDNNyA o Guardia Permanente de Abogados

Dentro del Programa destinado a la atención en la emergencia, encontramos la Guardia Permanente de Abogados, dispositivo compuesto por un grupo de abogados y profesiones auxiliares de otras disciplinas que depende de manera directa de la Dirección Legal y Técnica del Consejo. El objetivo central de la Guardia de Abogados es el restablecimiento inmediato de derechos a niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia derivadas con exclusividad de efectores institucionales como escuelas, policía y hospitales, entre otros. La Guardia es, muchas veces, el primer efector que interviene en aquellos casos que luego terminan en institucionalizaciones de niños.¹⁴

Lamentablemente, es posible sostener que la Guardia de Abogados presenta un funcionamiento desarticulado respecto del resto de los programas e instituciones que integran el sistema de protección integral de derechos, al tiempo que no pone en práctica todos los recursos a su alcance para cumplir con su función específica de restitución de derechos. En este sentido, salvo casos excepcionales, la guardia no da impulso a medidas de exigibilidad en aquellas situaciones en las que se presenta una falta de respuesta o la negativa de la asignación de un recurso solicitado a la Administración Pública, en el marco de la intervención de estos servicios para hacer cesar la vulneración de derechos del niño, niña o adolescente involucrado. Las medidas de exigibilidad constituyen una herramienta formal de interpelación e intimación a las agencias de gobierno responsables de la gestión de los servicios sociales, de salud, educación, vivienda, etc., y se encuentran reguladas en el Art. 15 del Manual de Procedimientos y Circuitos del CDNNyA - Resolución 309/CDNNyA/07.¹⁵

Las tareas de la Guardia deberían ser fundamentales para identificar casos en los que resulta necesario dar el impulso a este tipo de medidas de exigibilidad, dado que, si bien esas medidas deben ser adoptadas por el CDNNyA a través de la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa mediante un acto administrativo firmado por el presidente o vice-

14 Datos que surgen de la base de datos AGT.

15 MPT-CABA: *Niñez, adolescencia y salud mental en la ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafío. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar 2008*, Buenos Aires, 2009, pp. 50-51. Durante el período 2007-2008 el Consejo dictó sólo 8 medidas de exigibilidad, y no tenemos registro de que haya iniciado una sola acción de amparo dirigida a obligar las prestaciones necesarias por parte de los distintos efectos de gobiernos, cuando se trata de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

presidente de ese organismo, las mismas se dictan a requerimiento de los servicios de atención del CDNNyA: Defensorías Zonales o la Guardia de Abogados.

En lo que respecta a su evolución presupuestaria, tal como se observa en el Gráfico Nº 2, el crédito del Programa registra un incremento sustantivo en 2007 y 2009. Sin embargo, en esos mismos años, el nivel de ejecución del presupuesto no alcanza el 70 %. En el presupuesto 2010 el crédito original se reduce a casi la mitad que el año anterior.

Nuevamente, la falta de información detallada impide identificar el motivo en que se sostiene la retracción del gasto destinado a este servicio. Así, no es posible saber si la disminución de las partidas responde a una mala evaluación del servicio brindado y la decisión de reemplazarlo por otros dispositivos análogos, a una caída de la demanda, etc.

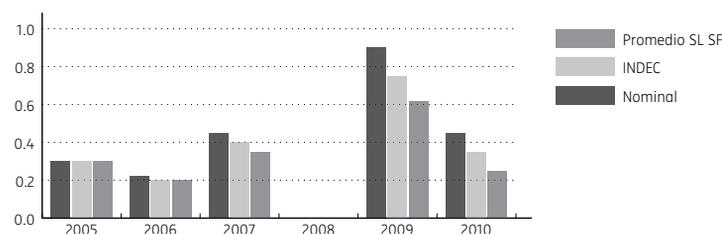
Cuadro Nº 4:

Créditos presupuestarios de la Guardia Permanente de Abogados, en pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	172.433	192.744	191.469	111,0	99,3
2006	116.275	148.433	123.631	106,3	83,3
2007	423.030	279.206	278.529	65,8	99,8
2008	n/i	n/i	n/i	—	—
2009	546.430	s/d	s/d	—	—
2010	287.430	—	—	—	—

Gráfico Nº 2:

Evolución del Gasto Nominal y Real de la Guardia Permanente de Abogados. 2005-2010



* Expresado en millones de pesos.

NOTA: 2005/2007 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL.

[b] Línea 102

La línea telefónica 102 es un servicio de atención telefónica cuyo principal objetivo es atender, contener y derivar todas las demandas relacionadas con niños, niñas y adolescentes que presentan algún derecho vulnerado, facilitándoles el acceso al circuito de atención

integral para el restablecimiento de sus derechos. La misma atiende al público en general y funciona las 24 horas del día, los 365 días del año.

Todas las llamadas en virtud de derechos vulnerados son registradas en el Sistema Operativo del CDNNyA, que, según ese organismo, constituye una fuente para la elaboración y monitoreo de los programas. Durante 2008 se recibieron casi 5800 llamadas.¹⁶

Respecto del presupuesto que recibe este programa, en el Cuadro Nº 5 se observa que registró para 2009 un incremento considerable respecto del ejecutado en 2007, que permanece casi inalterable para 2010.

Cuadro Nº 5

Créditos presupuestarios de la línea 102. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	139.386	148.123	146.413	1050	988
2006	288.800	38.800	38.800	134	1000
2007	314.820	373.420	353.841	1124	948
2008	n/i	n/i	n/i	—	—
2009	584.030	s/d	s/d	s/d	s/d
2010	599.070	—	—	—	—

[c] Centro de Atención Transitoria (CAT)

El CAT es un centro de alojamiento transitorio de pernocte abierto, compuesto por un equipo multidisciplinario que atiende integralmente a niñas, niños y adolescentes que ingresan al centro en forma voluntaria a través de la Guardia Permanente de Defensa de Derechos del CDNNyA. En el Centro se brinda alimentación, ropa, calzado, se propicia la higiene, se realizan los tratamientos médicos necesarios, se llevan adelante actividades recreativas, se favorece el sostenimiento de la escuela de los niñas y niños que se encuentran escolarizados y se hacen las derivaciones a las Defensorías Zonales y seguimiento de los casos. Muchas veces, de este dispositivo los niños ingresan a dispositivos de albergues de la Dirección de Niñez, o que tienen convenios con ésta.

En 2007, según información del CDNNyA,¹⁷ fueron atendidos 242 niños, niñas y adolescentes, y en 2008 se atendieron 573, la mayoría de ellos varones, que representan un 64% (155 niños), mientras que la presencia de mujeres corresponde a un 36% (87 niñas).

A su vez, el promedio estimado de permanencia en el CAT varía en función de los casos y de los recursos disponibles en los supuestos en que los niños y adolescentes deben ser trasladados a otra institución de albergue. Conforme los datos presentados oficialmente por el CDNNyA, en septiembre de 2009 más de la mitad (57,7%) permaneció un día. Sin embargo, en muchos casos, la falta de una debida articulación con otras áreas del sistema de pro-

¹⁶ Informe Anual del Consejo de Derechos NNyA (2008).

¹⁷ Informe Anual del Consejo de Derechos NNyA (2007).

tección integral deviene en que este Centro preparado únicamente para la atención en la emergencia termine funcionando como un lugar de permanencia por períodos prolongados. En tal sentido, en el marco de la visita institucional de la AGT se comprobó que hay niños y niñas que permanecen institucionalizados en el CAT más de tres meses, desdibujándose el objetivo de transitoriedad del lugar.¹⁸

En relación con el presupuesto del Centro de Atención Transitoria, el Cuadro Nº 6 registra su crecimiento en los últimos años, aunque para 2010 no se presenta información desagregada para esta actividad ni información respecto de la cantidad de niños que se proyecta atender en el CAT.

Cuadro Nº 6

Créditos presupuestarios del Centro de Atención Transitoria. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	344.514	349.856	346.809	100,7	99,1
2006	364.824	408.849	408.845	112,1	100,0
2007	785.120	760.490	746.781	95,1	98,2
2008	n/i	n/i	n/i	—	—
2009	1.648.690	s/d	s/d	s/d	s/d
2010	1.725.570	—	—	—	—

2.2 DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

A partir de la transferencia de las competencias, la Dirección General de Niñez y Adolescencia creció progresivamente, constituyéndose en la autoridad de ejecución de los programas sociales destinados a la infancia en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La DGNyA tiene tres niveles de intervención: a) atención directa, b) albergue institucional y c) egreso y desinstitucionalización.

- *Dispositivos de atención directa:* están dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de calle y se ejecutan a través de operadores de calle (Equipo Móvil) y de los Centros de Atención: Centro de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA); Paradores y Hogares de Tránsito.
- *Dispositivos de albergue institucional:* se dispone de una serie de dispositivos de albergue en instituciones propias y en ONG con convenios con el Estado local.

¹⁸ Documento de presentación de gestión 2009 y desafíos 2010. Septiembre de 2009. Cabe destacar que en este informe se señala que el 4,7% permanece más de 7 días y no se informa qué sucede con el 40% restante. Acta de visita institucional de la AGT al CAT de agosto de 2009.

- *Dispositivos orientados al egreso y la desinstitucionalización*: efectores para garantizar el proceso de egreso y alternativas de desinstitucionalización (adopción, regreso con las familias y/o referentes afectivos, acogimientos y proyectos de autovalimiento, entre otros).¹⁹

Al intentar comparar la asignación y ejecución del gasto de la Dirección General de Niñez y Adolescencia en el período analizado (2005-2010) se presentaron diversos obstáculos metodológicos, derivados de la presentación deficiente de la información presupuestaria:

- La composición y la nomenclatura de los programas de la Dirección cambian sustancialmente luego de 2006.
- En las Cuentas de Inversión de 2007 y 2008 no logra identificarse ninguna Unidad Ejecutora con el nombre de Dirección General de Niñez.
- El nivel de desagregación también se modifica: durante 2005 y 2006 no puede identificarse el monto que se asignan a, por ejemplo, el Equipo Móvil, el CAINA, los paraderos y hogares de tránsito, los hogares propios y los hogares con convenio.

Por todo ello, sólo pudo realizarse el análisis sobre el Presupuesto 2009 y 2010.

2.2.1 PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

El objetivo declarado del programa es el diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales propios y con convenio para toda niña, niño y adolescente a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos.²⁰

A partir del análisis del presupuesto, puede observarse (ver Cuadro 7), en primer término, que el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social es el programa con mayor nivel de asignación presupuestaria de toda la Dirección General de Niñez. Tanto para 2009 como para la propuesta presupuestaria 2010 el presupuesto asignado representa más del 42% del presupuesto total asignado a la Dirección de Niñez.

En segundo lugar, respecto de la distribución del presupuesto del Programa entre las distintas actividades que lo componen (ver Cuadro N° 7), si bien el presupuesto 2010 no introduce serias modificaciones respecto del presupuesto 2009, se observan algunos cambios puntuales: una disminución presupuestaria del 12,5% para las tareas de Conducción del Programa (\$ 641.132); un incremento de 3,5% (\$ 3,5 millones) para los Centros de Aten-

¹⁹ Guía de Servicios Sociales de la CABA, Año 2008 (última versión disponible).

²⁰ Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires. Documento "Lineamientos institucionales".

ción (CAINA, Paradores y Hogares) y una disminución del orden de 3,55% (\$ 95.000) para el Equipo Móvil.

Cuadro Nº 7

Crédito Original y Vigente del Programa Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad, 2009 y 2010.

	Original 2009	Original 2010
UEJEC 476 - Dir. Gral. Niñez y Adolescencia	135.157.770	160.083.221
Programa Atención Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad	67.839.345	67.592.100
Actividad 0 - Atención Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad	3.120.350	—
Actividad 1 - Conducción	5.112.610	4.471.478
Actividad 3 - Centros de Atención (CAINA, paradores y hogares)	56.944.043	60.553.292
Actividad 4 - Atención en Situaciones de Emergencia Social Infantil -Equipo Móvil	2.662.342	2.567.330

[a] Equipo Móvil

El Programa Equipo Móvil, compuesto por un grupo interdisciplinario de profesionales, asiste a los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años que se encuentren en situación de calle en la ciudad, tanto en situaciones que afectan su cotidianidad (salud, educación, violencia) como en la construcción de un vínculo de referencia con la población atendida. El servicio se brinda las 24 horas. El Cuadro Nº 8 presenta la cantidad de personas menores de edad atendidas por el Equipo Móvil entre 2005 y 2009:

Cuadro Nº 8

Cantidad de personas menores de edad atendidas por el Equipo Móvil, 2005-2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad de personas menores de edad atendidas	3420	3390	1593	1940	2000

NOTA: EN 2005 Y 2006 LA CIFRA SE ENCUENTRA SEGURAMENTE SOBREESTIMADA EN TANTO QUE PARA DICHS AÑOS SÓLO SE CALCULABA LA CANTIDAD DE NIÑOS ATENDIDOS POR MES, POR LO QUE LA CANTIDAD DE NIÑOS ATENDIDOS AL AÑO RESULTA DE LA SUMA DE LA CANTIDAD DE NIÑOS ATENDIDOS CADA MES.

FUENTE: RESPUESTA DE LA DGNyA AL OFICIO DE LA AGT Nº 962 (DEL 27 DE ABRIL DE 2009)

[b] Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA)

El Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA) funciona como centro de día que atiende a niños, niñas y adolescentes entre los 8 y 18 años en situación de calle que concurren espontánea y voluntariamente. El Centro ofrece un servicio de alojamiento, alimentación, control sanitario, acompañamiento para asistencia médica y odontológica, tramitación de documentación, talleres y actividades recreativas, culturales y educativas, y acciones de fortalecimiento familiar. El CAINA funciona de lunes a viernes en los turnos mañana y tarde (de 8.30 a 16). Según informa la DGNyA,²¹ desde 2005, la cantidad de personas menores de edad atendidas fue disminuyendo, tal como se puede observar en el Cuadro Nº 9.

21 Respuesta de la DGNyA al Oficio de la AGT Nº 962 (del 27 de abril de 2009).

Cuadro Nº 9

Cantidad de personas menores de edad atendidas por el CAINA, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009*
Cantidad de personas menores de edad atendidas	1089	999	885	822	511

*Entre enero y abril de 2009.

[c] Hogares propios y con convenio / Paradores con convenio

Actualmente, bajo la Dirección de Niñez, en la CABA hay 99 sedes institucionales para alojamiento de niños, niñas y adolescentes,²² de las cuales 31 son convivenciales; 64, de atención especial (26 hogares terapéuticos, 4 de atención de salud mental, 17 de atención a niños con capacidades diferentes y 17 comunidades terapéuticas para el abordaje de adicciones), y 4, paradores con Convenios. De estas 99 sedes sólo una es propia del GCBA, el resto tiene convenios con ONG.

Del análisis realizado por esta Asesoría²³ puede comprobarse:

- Importante aumento del caudal de institucionalizaciones instrumentadas por la Ciudad durante 2008, en comparación con 2007 (pasando de 108 a 310 en ese período), que se mantiene elevado en 2009 (229 institucionalizaciones).
- Absoluta discrecionalidad de la Administración, en tanto instrumenta y sostiene institucionalizaciones de niños en sus dispositivos sin garantizar un debido proceso y sin el dictado de un acto administrativo que contenga la medida. Así, para un 18% de las internaciones atribuibles a la Ciudad, se desconoce el encuadre jurídico.
- Consagración de la política de institucionalización como forma principal de intervención para un universo de la infancia, ya sea por ausencia de programas de revinculación familiar y de autovalimiento o por desidia de la propia administración. Véase que, de nuestra base, la cifra de egresos para 2008 alcanza el 14,2%, lo que equivale a tan sólo 105 de los 739 casos, mientras que durante 2009 se registraron únicamente 125 egresos. Así, del total de niños, niñas y adolescentes internados por disposición del Consejo sólo egresó un 24,5%.

2.2.2 PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS

Los objetivos declarados de este Programa son: facilitar la reinserción de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad dentro de los ámbi-

²² Cabe destacar que la cantidad de sedes institucionales mencionadas puede estar sujeta a modificaciones en función de las altas o bajas en los convenios entre las instituciones y la DGNyA.

²³ Base AGT, diciembre 2009.

tos familiares, comunitarios e institucionales en la ciudad de Buenos Aires, a través de articulaciones de recursos con diversos ámbitos del gobierno local y con organizaciones comunitarias. Se trabaja a partir de derivaciones del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Defensorías, Guardia de Abogados) y la justicia nacional o local (Juzgados, Asesorías Tutelares y Fiscalías).

Del análisis desarrollado es posible extraer las siguientes conclusiones:

Aun cuando el presupuesto destinado al programa aumenta para 2010 un 26% respecto de 2009, el Programa Fortalecimiento de Vínculos no representa una prioridad dentro de la Dirección de Niñez, ya que el presupuesto asignado al programa sigue representando sólo el 6% del presupuesto total de la Dirección de Niñez (ver Cuadro Nº 10).

Asimismo, el programa de Fortalecimiento de Vínculos no es un programa destinado a trabajar fundamentalmente con la población de niños alojados en instituciones de albergue, y no se observa la creación de ningún otro mecanismo específico para el trabajo por la revinculación familiar, la inserción en la vida en familia o de proyectos de autovalimiento de esta población específica. En consecuencia, el incremento mencionado del 26% respecto de 2009 no redundará en un mayor cumplimiento del principio de brevedad y ultima ratio de las institucionalizaciones de niños.

Puede observarse en la práctica y en las descripciones programáticas la ausencia de una línea de trabajo transversal con las demás jurisdicciones, dirigida a garantizar el acceso a los dispositivos de asistencia habitacional, de salud, educación y de atención integral en general, transversalidad que podría contribuir para el cumplimiento de los principios normativos de no institucionalización de la pobreza y excepcionalidad y brevedad de las institucionalizaciones.

Por todo ello, es posible sostener que la política de institucionalización en los denominados "hogares" sigue siendo la regla general para la población infantil más vulnerable de la ciudad.

Cuadro Nº 10

Crédito Original y Vigente del Programa Fortalecimiento de Vínculos, 2009 y 2010.

	Crédito Original 2009	Crédito Original 2010
UEJEC 476 - Dir. Gral. Niñez y Adolescencia	135.157.770	160.083.221
Programa Fortalecimiento De Vínculos	7.610.050	9.627.838
Act. 11 Acompañamiento Hospitalario y Terapéutico	1.440.090	1.823.440
Act. 12 Estrategias de Egreso	3.851.470	4.253.420
Act. 13 Equipos Zonales de Fortalecimiento	1.363.170	1.850.200
Act. 14 Prevención y Asistencia a las Víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil	955.320	1.700.778

[a]. Acompañamiento hospitalario y terapéutico

El objetivo de este dispositivo es acompañar, asistir y estimular a niños, niñas y adolescentes que se encuentren hospitalizados sin grupo familiar de referencia, ofreciendo un vínculo adulto, afectivo y contenedor que posibilite la disminución de su situación de vulnerabilidad y el ejercicio pleno de sus derechos. El ingreso se produce a través de la solicitud efectuada por los organismos públicos intervinientes: hospitales, CDNNyA, Poder Judicial.

Al no desagregar la información presupuestaria ni las metas físicas referidas al proyecto, no es posible evaluar el alcance de esta modalidad de intervención ni es posible saber con cuántos operadores se cuenta para estos abordajes, y menos aún a cuántos niños podrá asistirse durante 2010.

Con todo, los datos que surgen del relevamiento de instituciones de albergue realizado por esta asesoría en el cumplimiento de sus funciones,²⁴ ponen de manifiesto que la línea Acompañamiento Hospitalario y Terapéutico del Programa Fortalecimiento de Vínculos es desconocida ampliamente por las instituciones relevadas. En los casos en los cuales se lo conoce y se lo utiliza, este programa es calificado como altamente deficitario en términos de las demoras para el acceso y en cantidad de operadores disponibles.

[b]. Estrategias de egreso

Este dispositivo tiene por objetivo trabajar en el proceso de egreso mediante alternativas de desinstitucionalización (adopción, regreso con las familias y/o referentes afectivos, acogimientos y proyectos de autovalimiento, entre otros).²⁵

El modo en que es presentado el Presupuesto 2010 impide el acceso a información sobre esta modalidad de intervención, los mecanismos de trabajo para el egreso, los efectores responsables, y tampoco se puede acceder a información sobre el alcance puntual del trabajo, en tanto no se identifican metas físicas ni la afectación de los recursos.

Los datos recabados durante los relevamientos de instituciones de albergue,²⁶ ponen de manifiesto la falta de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los jóvenes y la falta de inclusión laboral para ellos. También la falta de programas sociales que preparen y acompañen a las familias en el egreso y la demora en la entrega de recursos para tales fines.

24 MPT-CABA, Relevamiento a Instituciones de Albergue de la CABA, julio de 2009..

25 Guía de Servicios Sociales de la CABA, Año 2008 (última versión disponible).

26 MPT-CABA, op. cit.

SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El análisis realizado han identificado diversos problemas:

A Violación del principio de universalidad. El Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes no ha logrado convertirse en la autoridad máxima que trabaja en forma transversal con los distintos Ministerios para definir la agenda de las prioridades en materia de infancia, de acuerdo con una perspectiva de derechos. Por el contrario, el incremento del presupuesto destinado a los programas de asistencia directa (como el Centro de Atención Transitoria, las Defensorías Zonales, la Guardia Permanente de Abogados) da cuenta de que el Consejo continúa siendo un organismo que da prioridad a la atención del caso individual y no a una definición estructural de implementación de políticas de infancia, tal como lo establece claramente la normativa.

En este sentido, en todo el período analizado no se ha implementado, tal como lo indica la legislación vigente en materia de infancia, ninguna política de carácter universal dirigida a esta población. Finalmente, en concordancia con lo mencionado, también se observa que las acciones del circuito institucional de protección de derechos resultan inconexas y atomizadas, y responden de manera imprecisa, desarticulada y deficitaria frente a problemas múltiples e interdependientes.

B Violación de los principios centrales del sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Tanto la autoridad de aplicación (Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) como la de ejecución (Dirección General de Niñez y Adolescencia) han privilegiado la gestión de programas cuyo objetivo es la institucionalización de los niños y niñas pobres de la ciudad que no pueden resolver su situación por otros medios. Esto puede observarse fácilmente al analizar la asignación presupuestaria dentro de la Dirección General de Niñez, donde el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social, que consiste mayoritariamente en políticas de internación de niños en instituciones de albergue, es el programa con mayor nivel de asignación presupuestaria, tanto para 2009 como para la propuesta presupuestaria 2010. El presupuesto asignado al programa representa más del 42% del presupuesto total asignado a la Dirección de Niñez. Por el contrario, el presupuesto asignado al Programa Fortalecimiento de Vínculos representa tan sólo el 6% del total del presupuesto de la Dirección de Niñez. Esta situación se ve cristalizada al comprobar el aumento del caudal de institucionalizaciones instrumentadas por la ciudad durante 2008, en comparación con 2007.

C Acceso a la información. Se comprueba una falta de datos sobre cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos por cada uno de los programas. De esta forma, resulta sumamente difícil evaluar la razonabilidad del incremento o disminución presupuestaria de ciertos programas o el nivel de progresividad en la cobertura. A modo de ejemplo, los incrementos presupuestarios registrados para las Defensorías Zonales y el Centro de Atención Transitoria para 2010 podrían referirse a un aumento de los gastos operativos y no a un avance en la cantidad de personas atendidas. De la misma forma, la falta de información sobre la evolución en el tiempo de las personas atendidas por el programa destinado al egreso de chicos internados de la Dirección de Niñez, el Programa Fortalecimiento de Vínculos, agrava la posibilidad de evaluar la obligación central del Sistema de Protección Integral de los Niños.

3. LA POLÍTICA CRIMINAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: PRIVACIÓN DE LIBERTAD

La competencia penal de la justicia de la Ciudad es reciente y aún marginal, a la luz de los delitos que todavía no fueron transferidos por la Nación.²⁷ El 9 de junio de 2008 entró en vigor el Segundo Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que traspasa a la justicia local la responsabilidad de intervenir en la investigación y el juzgamiento de los *delitos menores*,²⁸ que antes tramitaban en el fuero correccional nacional, como lesiones en riña, abandono de persona, exhibiciones obscenas, amenazas, violación de domicilio, usurpación, ejercicio ilegal de la medicina, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, actos discriminatorios y tenencia y portación de arma de uso civil, entre otros.

Considerando el deber del Estado de respetar todas las garantías de procedimiento penal juvenil y sustanciales establecidas en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución de la Ciudad, contexto, la Ciudad sancionó en 2007 la Ley Nº 2451 de Régimen Penal Juvenil, donde establece el procedimiento de persecución penal y juzgamiento a las personas que tengan entre 16 y 18 años de edad.

3.1 LA DETENCIÓN DE MENORES EN COMISARÍAS

La AGT pudo comprobar que en el transcurso de 2008, junto con la transferencia de competencias, se produjo un aumento de casos penales, sumado al hecho de que los niños y jóvenes aprehendidos por la autoridad policial eran alojados provisionalmente en dependencias policiales. Esta situación se practicaba al margen de las disposiciones legales sobre derechos humanos de los niños.²⁹

En este entendimiento, el 1º de diciembre de 2008, la Asesoría General Tutelar y la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 1 interpusieron una acción de hábeas corpus con objeto de que la justicia de la Ciudad dispusiera el cese de las privaciones de libertad en dependencias policiales de niñas, niños y adolescentes imputados en causas en que interviene la justicia en lo penal, contravencional y de faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ser violatorias de la Constitución de la Nación, de la normativa específica de protección de los derechos de los niños y de la ley 2451. El 29 de diciembre de 2008, el juez dictó sentencia, mediante la cual ordenó el cese de la restricción

27 Con la sanción de la ley nacional 26.357 y la ley local 2257, se ratifica el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, firmado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el señor presidente de la Nación y el señor jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Convenio 14/04).

28 Como lesiones en riña, abandono de persona, exhibiciones obscenas, amenazas, violación de domicilio, usurpación, ejercicio ilegal de la medicina, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, actos discriminatorios y tenencia y portación de arma de uso civil, entre otros.

29 Definida como privación de libertad en el punto 11.b de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

de la libertad en sede policial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires respecto de los delitos y contravenciones, por resultar lesiva de los derechos de la niñez y juventud. Dispuso que en el plazo de sesenta días se resolviera una sede definitiva para el alojamiento o espera de los niños, niñas y adolescentes y la asignación de los recursos necesarios a tales fines. Ordenó que en lo sucesivo las privaciones de la libertad de niños y adolescentes en el ámbito de la ciudad y de competencia del Poder Judicial local se llevaran a cabo respetando la Convención sobre los Derechos del Niño, el bloque federal de protección de la niñez, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las normas locales –ley 114 y ley 2451– y las normas por ellas incorporadas, a saber: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, Res. 40/33 de la Asamblea General), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad (Res. 45/113 de la Asamblea General) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del Riad).

A su vez, dispuso en calidad de ejecución de sentencia que, constituida la sede definitiva del alojamiento provisional de niños, adolescentes y jóvenes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ejercerá sobre las instalaciones y su funcionamiento una supervisión por el término de un año para establecer el cumplimiento de los estándares mínimos garantidos, verificar el cumplimiento del plan de acción establecido (...) todo ello sin perjuicio del control individual que pudiere ser ejercido por los magistrados competentes en cada uno de los casos particulares de privación de la libertad.

En el proceso de ejecución de la sentencia, el Gobierno de la Ciudad asumió la responsabilidad de administrar un centro especial de alojamiento para la identificación de los niños acorde con los estándares legales de privación de libertad; el Consejo de la Magistratura cedió el espacio edilicio necesario para realizar la debida construcción, y el Ministerio Público trabajó en su conjunto en las obras necesarias para cumplir con este fin. A la actualidad se ha puesto en funcionamiento el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes, de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA, donde son trasladados los niños para su debida identificación, en el marco de causas penales que tramitan en la justicia de la Ciudad.

En el Plan de Acción presentado juntamente con el presupuesto 2010 se menciona que “se continuará con la implementación del programa denominado *Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes*”. En coordinación con el Consejo de la Magistratura y con el Ministerio Público, se implementará una unidad de tránsito con objeto de alojar transitoriamente a los internos privados de su libertad que sean requeridos por los jueces locales en el marco de las causas de trámite ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

Esta iniciativa se identifica dentro del Ministerio de Justicia en la órbita de la Subsecretaría de Justicia, en el Programa 2 titulado “Actividades Comunes a los Programas 21, 22, 23 y 24”. Sin embargo, no se puede identificar específicamente cuál será el monto otorgado a

tal fin. Sí se puede observar el rubro transferencias –que en general es gasto de obra–, una asignación de \$ 1.770.000.

3.2 PROGRAMA MENORES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL DE LA CIUDAD

En 2009 se creó el programa denominado Instituto Convivencial de Menores en Conflicto con la Ley Penal, de la Subsecretaría de Promoción Social, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, al que se asignan \$ 372.000 (ver Cuadro Nº 11).

En ese momento, la AGT mencionó que si bien en la descripción del programa se establecía que se trataba de *“un dispositivo para alojar a los niños y niñas entre 16 y 18 años...”* no se especificaba a qué fines, si se trata de un lugar de tránsito para la identificación de los niños o de una cárcel para niños. Asimismo, si se consideraba que el Centro de Identificación ya había sido creado a raíz del hábeas corpus presentado por el MPT, resultaba evidente que el monto de dinero asignado para el Programa Instituto Convivencial de Menores en Conflicto con la Ley Penal no sería destinado a tales fines. En consecuencia, la AGT denunció la sospecha de que tal política con fondos asignados podría estarse refiriendo a un lugar para implementar penas privativas de libertad.

Para 2010, el programa no tiene asignado presupuesto, pues desde una perspectiva de derechos no deberían destinarse partidas presupuestarias a dispositivos aún no requeridos en la Ciudad, en tanto no se han transferido delitos graves que pudieran habilitar legítimamente la privación de libertad. En este sentido, entendemos que el presente proyecto resulta acertado.

Cuadro Nº 11

Presupuesto asignado al Programa Instituto Convivencial de Menores en Conflicto con la Ley Penal, 2009-2010.

Programa	Concepto	Crédito Original 2009	Vigente 2009 al 30-09-09	Crédito Original 2010
Instituto Convivencial de Menores en Conflicto con la Ley Penal	Asistencia en centros especializados Ley 2451	372.000	369.000	—

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DE LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A DAR CUMPLIMIENTO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda es un derecho humano ampliamente reconocido en el derecho internacional y en el ámbito nacional argentino. La salud,³⁰ alimentación, educación, vida familiar, privacidad e, incluso, la inserción en el mercado laboral dependen en gran parte de contar con una vivienda adecuada. El acceso a la vivienda es una condición necesaria, aunque no suficiente, para superar situaciones de pobreza estructural.

La importancia que posee el derecho a la vivienda en la Constitución de la Nación puede observarse en el artículo 14 bis, que determina la obligación del Estado de garantizar “el acceso a una vivienda digna”. Por su parte, la Constitución de la Ciudad consagra una protección especial del derecho a la vivienda a través de su artículo 31, que establece que la Ciudad: “1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones (hoteles e inquilinatos)”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y las Observaciones Generales³¹ desarrolladas por su órgano de control —el Comité DESC—³² explicitan que para que la vivienda pueda ser calificada como adecuada debe presentar características específicas como:³³ seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, asequibilidad, adecuación cultural, habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y lugar adecuado.

1.1 DÉFICIT HABITACIONAL Y DESALOJOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En la Ciudad de Buenos Aires, el déficit habitacional representa, en la actualidad, un problema acuciante. Al problema estructural que se manifiesta en el importante número de

30 La propia Organización Mundial de la Salud ha considerado la vivienda el factor ambiental que con más frecuencia favorece las enfermedades.

31 Las observaciones generales resultan guía principalísima de interpretación de las obligaciones que tiene el Estado argentino con el Pacto.

32 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales. El Comité, además, manifiesta su interpretación de las disposiciones del Pacto a través de las observaciones generales que son vinculantes para la interpretación de las obligaciones asumidas.

33 Cfr. Comité DESC, OG nº 4, par. 8º.

personas que carecen de vivienda o habitan en condiciones inadecuadas y precarias, se sumó, en los últimos años, el aumento de los desalojos forzosos.

Si bien el Estado local no produce información estadística completa y actualizada sobre la dimensión y características de dichas problemáticas, veremos que existen sobradas evidencias de que estamos frente a un problema que tiende a agravarse en el tiempo.

En primer término, en la ciudad existen 14 villas de emergencia con una población aproximada de 170.000 habitantes, según el informe de la Sindicatura del año 2007. Se estima que en la actualidad esta cifra se aproxima a los 300.000 habitantes. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social informó que existen 150 asentamientos precarios con una población cercana a los 13.000 habitantes. A su vez, se registran dos núcleos habitacionales transitorios con una población estimada de 5400 personas.

Por otro lado, un informe de 2009 de la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura identifica otras situaciones habitacionales deficitarias:³⁴ 82.000 personas viven en barrios municipales y complejos habitacionales; 1050 familias vivían en 2007 en la traza de la ex autopista 3 –sin contar los desalojos producidos en el sector V durante 2008–, 324 personas habitan en conventillos, al tiempo que 59 lo hacen en hogares de tránsito y aún no han sido relocalizadas.

Finalmente, un relevamiento oficial realizado en noviembre de 2007 contabilizó 1029 adultos y 798 niños menores de 17 años en situación de calle.

Como ya se mencionó, esta situación se vio agravada por el incremento exponencial de la cantidad de desalojos forzosos registrados a partir de 2008. Según el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, en el transcurso de 2008 el programa Atención para Familias en Situación de Calle intervino en 374 casos de desalojo que afectaron a 3306 familias. Es decir que, en promedio, 9 familias son desalojadas por día.³⁵

Es preciso remarcar que los desalojos forzosos entendidos como “aquel procedimiento por el que se hace salir a las personas de los hogares y/o tierras que ocupan en forma permanente o provisoria, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” se encuentran expresamente prohibidos en la normativa que regula el derecho a la vivienda en la ciudad.³⁶

Cabe agregar que mediante el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue transferido el delito de usurpación (art. 181 del Código Penal). Al mes de marzo de 2009, en el fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad se iniciaron más de 1500 causas por presunta comisión de este delito.³⁷

34 Informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura: *Buenos Aires Sin techo*, junio 2009.

35 Respuesta a información solicitada por el diputado Facundo Di Filippo por la ley 104.

36 Observación general Nº 7 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

37 Estos datos surgen de la información brindada por la Fiscalía General a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Nota FG 17/09).

La mayoría de los procesos penales iniciados por la presunta comisión del delito de usurpación se realiza sin la debida y oportuna asistencia de la defensa técnica y sin dar oportuna intervención al Ministerio Público Tutelar cuando se encuentran involucrados derechos y garantías de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, ordenándose el desalojo inaudita parte. En este sentido, al Ministerio Público Tutelar sólo se le requirió intervención en 43 causas iniciadas una vez ordenados los desalojos –nunca al momento de la denuncia–, mientras que al Ministerio Público de la Defensa sólo respecto de 80 aproximadamente.

La ausencia de intervención sistemática y oportuna (desde la realización de la denuncia) a las partes insoslayables del proceso, el Ministerio Público Tutelar y de la Defensa, da cuenta de la falta de debido proceso, garantía constitucionalmente protegida.

Cuadro Nº 12

Cantidad de personas que viven en villas de emergencia, asentamientos precarios y NHT, CABA 2007.

	Cantidad	Cantidad de personas
Villas de emergencia	14	300.000
Asentamientos precarios	150	12.180
NHT	2	5400

FUENTE: SINDICATURA DE LA CABA

Cuadro Nº 13

Cantidad de personas que viven en barrios municipales y complejos habitacionales, traza ex autopista 3 y conventillos. CABA 2007.

	Cantidad	Cantidad de personas
Barrios municipales y complejos habitacionales	18	82.000
Traza ex autopista 3	—	1050 familias en 2007 sin contar los desalojos producidos en el sector V durante 2008.
Conventillos	—	324 y 59 en hogares de tránsito que aún no han sido relocalizadas.

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA LEGISLATURA

Cuadro Nº 14

Personas en situación de calle. CABA 2007

Adultos	1029
Personas menores de 17 años	798

1.2 LAS POLÍTICAS HABITACIONALES DE LA CABA

Actualmente, la política habitacional se implementa a través de una serie de programas que presentan características muy diferentes y que pueden dividirse en dos grupos.

Por un lado, las *políticas habitacionales transitorias*, cuyo objetivo central es resolver y atender las situaciones de emergencia. El organismo responsable es el Ministerio de Desarrollo Social.³⁸

Por otro lado, las *políticas habitacionales definitivas* procuran brindar soluciones estables al problema. En general el ente ejecutor de estas políticas es el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), que se identifica bajo la Jurisdicción Jefatura de Gobierno. Además del IVC existen dos entes ejecutores más que también tienen entre sus funciones la atención de la problemática habitacional en villas de emergencia. La Corporación Buenos Aires Sur, una Sociedad del Estado que se encarga de la planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad, y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), dependencia que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico y que atendería situaciones de emergencia social y/o carencias de infraestructura en villas y asentamientos.

1.2.1 POLÍTICAS HABITACIONALES TRANSITORIAS

Dentro de los programas que el Gobierno de la Ciudad implementa para resolver transitoriamente el problema habitacional de algunas personas o grupos familiares se encuentran los siguientes: (A) los que funcionan como nexos entre las personas en situación de calle y los efectores de albergue, (B) aquellos cuya prestación consiste propiamente en dispositivos de albergue y (C) los que procesan transferencias monetarias.

Es preciso remarcar que a partir de 2007 se modifica el diseño del presupuesto para las políticas de asistencia social inmediata, que pasan a ser actividades o proyectos dentro de otros programas. Esto impacta sustancialmente en la posibilidad de efectuar un acabado análisis sobre el grado de avance de las políticas habitacionales transitorias de la Ciudad, ya que no se presentan más las metas físicas, que sólo se encuentran disponibles para los programas. En conclusión, desde 2006 la información presupuestaria no permite saber qué cantidad de personas y/o familias fueron asistidas por cada uno de estos programas.

1.2.1.A. DISPOSITIVOS DE ATENCIÓN TELEFÓNICA Y EN CALLE

Los dispositivos de atención a personas en situación de calle se concentran bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y son los siguientes: Buenos Aires Presente y la Línea Telefónica de Atención 108.

³⁸ Es preciso remarcar que la Jurisdicción 45 fue cambiando de nombre a lo largo de los años: en 2005 era la Secretaría de Desarrollo Social, en 2006 pasó a ser el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, y en 2008 cambió nuevamente y pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social.

[a] Buenos Aires Presente (BAP)³⁹

El programa fue creado en 1999⁴⁰ y tiene entre sus funciones brindar información sobre los recursos sociales disponibles, orientar, asesorar y derivar la demanda hacia los servicios adecuados y prevenir y atender las situaciones de emergencia social.⁴¹ El programa tiene dos componentes complementarios que atienden las 24 horas los 365 días del año:

- El Servicio Social de Atención Telefónica (SAT), que está compuesto por diez operadores telefónicos y cinco profesionales que orientan, informan y realizan un asesoramiento integral respecto de los recursos sociales del Ministerio de Desarrollo Social y de otras áreas gubernamentales.⁴²

- La Unidad Móvil de Atención Social (UMAS), que se encuentra compuesta por trabajadores sociales, psicólogos y operadores sociales que recorren las calles de la ciudad de Buenos Aires, proveen abrigo y contención, brindan asistencia psicosocial e invitan a concurrir a los circuitos de alojamiento de emergencia en paradores nocturnos.⁴³ Según la propia Dirección de Atención Inmediata, este programa es responsable del 9,8% de los ingresos a hogares y paradores.⁴⁴

Si bien no surge de los objetivos establecidos por ley, este programa también se encarga de censar a las familias que serán prontamente desalojadas, por lo cual se infiere que el Gobierno de la Ciudad posee estadísticas sobre la cantidad de desalojos, cantidad de personas desalojadas y características demográficas de éstas. Sin embargo, no tienen difusión pública y las condiciones de acceso se encuentran severamente restringidas, en tiempo y forma. En este sentido, el 15 de abril de 2009 esta Asesoría le remitió un oficio al programa para solicitarle información sobre su funcionamiento, que fue respondido recién el 21 de diciembre de 2009, es decir, 8 meses más tarde, y en forma incompleta.

[b] Programa Línea de Emergencia Social 108

El programa fue creado en 2005⁴⁵ y consiste en una línea telefónica que atiende las 24 horas los 365 días del año. Brinda asesoramiento y orientación, deriva personas en situación de vulnerabilidad y recepciona las solicitudes para derivación al sistema de calle. El

39 Fuente: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/bap.php?menu_id=23347.

40 Mediante el Decreto 2018.

41 Anexo I, Decreto Nº 2018.

42 Anexo I, Decreto Nº 2018.

43 Fuente: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/bap.php?menu_id=23347.

44 Dirección General de Atención Inmediata, Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario: "Encuesta a personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008 http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/eph_atencion_inmediata2.pdf.

45 Decreto 1945.

programa aún no ha sido reglamentado, según surge de la página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.⁴⁶

Si bien se desprende del texto del decreto que aquel reemplaza el componente de atención telefónica (SAT) del programa Buenos Aires Presente (BAP), en términos formales el reemplazo no se ha producido, lo cual genera ambigüedad respecto de cuál es la relación entre ambas prestaciones.

Al igual que sucede con el BAP, el programa tampoco ha sabido informar en tiempo y forma datos solicitados sobre su funcionamiento y sobre las personas atendidas.⁴⁷

Análisis del presupuesto para los Dispositivos de Atención Telefónica y en Calle

Del análisis del presupuesto se desprende, en primer término, que, tal como se pone de manifiesto en el Cuadro Nº 15, ni el programa Buenos Aires Presente ni la Línea de Emergencia Social 108 pueden identificarse en los presupuestos de los años 2007 y 2008. En segundo lugar, se identifica un incremento persistente del presupuesto ejecutado de ambos programas, pero no es posible evaluar cuál es el que recibirá mayor atención presupuestaria de los dos (ya que se encuentran fusionados para los años 2009 y 2010). La tendencia de incremento presupuestario se mantiene en el proyecto de ley 2010, en el cual asciende a \$ 9.330.827 para ambos programas de atención telefónica y en calle, un 30% más que el crédito vigente de 2009. En ninguno de los años analizados es posible observar a cuántas personas se propone atender cada uno de los programas.

Cuadro Nº 15

Créditos presupuestarios programa BAP y Línea 108. En pesos corrientes. 2005-2010

		Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% ejecución sobre crédito original	% ejecución sobre crédito vigente
2005	BAP	1.110.150	1.085.902	1.085.850	97.8	100.0
2006	Línea 108	321.500	375.495	343.794	106.9	91.6
	BAP	2.100.148	1.377.825	1.374.101	65.4	99.7
2007	n/i	n/i	n/i	n/i	—	—
2008	n/i	n/i	n/i	n/i	—	—
2009	—	4.600.550	S/D	S/D	S/D	S/D
2010	—	9.330.827	—	—	—	—

⁴⁶ http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php.

⁴⁷ El 15 de abril de 2009 esta Asesoría le envió un oficio al programa solicitándole información sobre su funcionamiento, el oficio fue reiterado el 29 de junio del mismo año y recién fue respondido en forma incompleta el 24 de septiembre.

1.2.1.B DISPOSITIVOS DE ALBERGUE

La Dirección General de Atención Inmediata realizó un relevamiento en los Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos que da cuenta de que el 45,1% de la población albergada en éstos no percibe ningún tipo de ingreso monetario, el 38,5% cuenta con ingresos por trabajo, el 9,5% por jubilación/pensión, el 2,7% cuenta con ingresos que provienen únicamente de planes sociales y el 1,9%, por otros motivos.⁴⁸ Estos porcentajes describen la comprometida realidad económica de la población, por lo cual es difícil pensar que podrá resolver su problemática habitacional si no cuenta con el apoyo del Estado.

[a]. Paradores nocturnos

Los paradores nocturnos brindan servicio de pernocte, comida, ducha y atención profesional a hombres solos, mayores de edad y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores. En la actualidad, existen 3 paradores nocturnos en toda la ciudad de Buenos Aires: Parador Retiro (para hombres solos de 21 a 60 años con 155 plazas, ubicado en Gendarmería Nacional 522), Parador Bepo Ghezzi (para hombres solos de 21 a 60 años con 74 plazas, sito en Masantonio 2970), Parador de Mujeres Azucena Villaflor (para mujeres solas y madres con niños con 35 plazas, en Piedras 1583).⁴⁹

Al analizar las características del funcionamiento del programa, se han identificado los siguientes problemas:

- Falta de perspectiva de género. El programa no cuenta con ningún dispositivo que le permita atender a una familia monoparental encabezada por el padre. En estos casos, para satisfacer el derecho a la vivienda, la familia debe separarse, yendo los hijos a un hogar o parador para niños, niñas y adolescentes y el padre a un hogar para hombres solos.
- Soluciones transitorias que se convierten en forma de vida permanente. La política de paradores fue concebida como una solución habitacional transitoria, sin embargo, en la práctica se convirtió en el lugar donde pernoctan diariamente personas en situación crónica de calle. Los datos de una encuesta a personas alojadas en hogares de tránsito y paradores⁵⁰ dan cuenta de lo siguiente:

48 Dirección General de Atención Inmediata, Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Encuesta a personas sin hogar alojadas en hogares de tránsito y paradores nocturnos*, Buenos Aires, 2008. Ver en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/eph_atencion_inmediata2.pdf

49 http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/paradores_nocturnos.php?menu_id=23345

50 Dirección General de Atención Inmediata, Op. Cit. pp. 19 y 21.

- El 16,6% habita en estos dispositivos entre 2 -3 años y el 6,8%, más de 4 años.
 - El 54% de la población alojada en estos dispositivos carece de una vivienda segura desde hace más de 2 años y el 20,7%, en un lapso entre 4 y 9 años.
- Acceso a la información. Esta Asesoría les remitió un oficio a las autoridades del programa solicitando información sobre aquel. El oficio inicial fue enviado el 16 de abril, reiterado el 26 de junio y recién fue respondido el 28 de septiembre. Es decir, más de cinco meses más tarde del envío del primero oficio.

Análisis presupuestario del Programa Paradores Nocturnos

En primer lugar, es preciso remarcar el bajo nivel de ejecución que presenta el programa a lo largo de los años, especialmente respecto del crédito originalmente aprobado por ley que sólo supera el 80% en 2008.

En segundo lugar, al comparar la asignación presupuestaria original que recibieron los paradores nocturnos se observa una caída de casi 44% del presupuesto asignado en 2009 con respecto al de 2005, en términos nominales. El año 2008 es el que presenta la caída más abrupta del presupuesto. Al ajustar los montos por índice de inflación,⁵¹ se observa la disminución real del presupuesto asignado a los paradores nocturnos en 2008, y la reducción que implica el monto asignado para 2009 respecto de los años 2006 y 2007. En la propuesta presupuestaria para el año 2010 la tendencia decreciente se revierte y se observa un crecimiento del 62% del presupuesto asignado al programa paradores que duplica al año anterior.

Cuadro Nº 16

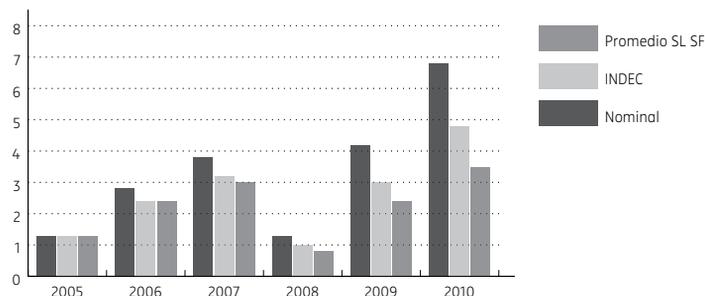
Créditos presupuestarios programa Paradores Nocturnos. En pesos corrientes, 2005-2010

Paradores Nocturnos	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito original	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2005	5.848.887	1.671.218	1.315.752	22,5	78,7
2006	3.344.516	2.721.649	2.672.344	79,9	98,2
2007	7.123.718	6.242.642	3.886.285	54,6	62,3
2008	1.621.748	1.491.977	1.332.259	82,1	89,3
2009	3.297.343	S/D	S/D	S/D	S/D
2010	6.722.425	—	—	—	—

51 Considerando, también, los índices de precios de San Luis y Santa Fe.

Gráfico No 3:

Evolución del Gasto Nominal y Real de los Paradores Nocturnos. 2005 - 2010



* Expresado en millones de pesos.

NOTA: 2005/2008 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL

[c]. Hogares de tránsito

Creados en 1997, los hogares brindan alojamiento nocturno, cena, desayuno y ducha. Son para personas mayores de edad, en efectiva situación de calle, hombres solos y mujeres solas o con hijos/as de hasta 18 años. Las personas pueden residir en los hogares por un tiempo de tres meses, que puede ser postergable por dos períodos de más de tres meses cada uno "a criterio del profesional, justificado en el abordaje del caso del receptor".⁵² La reincorporación a los hogares puede darse una vez que haya pasado un período de 1 año desde el egreso del programa.

El programa reglamenta la entrada y salida de los hogares en rangos de horarios fijos: no se encuentra permitido permanecer en el establecimiento entre las 8 y las 18 de cada día y los ingresos a los establecimientos deben ser durante los meses de abril a noviembre con anterioridad a las 20 y durante los meses de diciembre a marzo con anterioridad a las 21.

Asimismo, el programa fija a las personas como una de las condiciones para permanecer la obligación de "concurrir al servicio social y al servicio psicológico toda vez que sea citado y cumplir con las indicaciones que le sean dadas".⁵³

Para los casos de los hogares que alojan a madres con hijos y/o hijas, se encuentra reglamentado que éstos no pueden permanecer en el hogar sin la presencia de sus madres, o bien de otro adulto que se encuentre transitoriamente en el hogar y haya sido autorizado por escrito. A su vez, el programa les impone a las madres la obligación de enviarlos a la escuela o, en el caso de menores de 4 años, a jardines maternas. En época de receso escolar los chicos deben ser enviados a la colonia de vacaciones de forma compulsiva.

52 Reglamento del Programa Integrador para Gente sin Techo: Art. 7º Decreto 607/97, Buenos Aires, 27 de agosto de 2003.

53 Reglamento del Programa Integrador para Gente sin Techo: Art. 9º Decreto 607/97, Buenos Aires, 27 de agosto de 2003.

La prestaciones del programa se brindan a través de hogares propios del Gobierno de la Ciudad o a través de instituciones con convenio (ver Cuadro N° 17). La Ciudad cuenta con 3 hogares propios con capacidad diaria para 266 plazas. Además de estos hogares propios del Gobierno de la Ciudad, existen hogares conveniados: Hogar Monteagudo con 100 plazas, dos hogares del Ejército de Salvación (Hogares El Refugio y El Amparo) con una capacidad operativa de 120 plazas, seis hogares de Cáritas (Hogar Año Santo, Hogar Effata, Hogar Dormí Nuestra Señora de Luján, Hogar Belén, Hogar San Francisco, Hogar San José y Hogar Nuestra Señora del Pilar) con capacidad para 160 personas. El siguiente cuadro muestra la cantidad de plazas para los años 2008 y 2009.

Se han podido constatar los siguientes problemas respecto del funcionamiento de los hogares:

- Falta de perspectiva de género. El programa no cuenta con dispositivos que permitan atender a una familia monoparental encabezada por el padre. Ante la existencia de estos casos,⁵⁴ las familias son derivadas al Programa de Otorgamiento de Subsidios Habitacionales, cuya dificultad es que no resuelve la necesidad de un techo de forma inmediata.
- Falta de pautas claras de renovación. El hecho de que no existan pautas claras y formales de renovación de la estadía en hogares le asigna al programa un marco de discrecionalidad que genera inseguridad jurídica a los receptores y vulnera el debido proceso, en tanto que el receptor no conoce todas las condiciones, criterios y requisitos que puede evaluar la administración para extenderle o no la permanencia dentro de los hogares de tránsito.
- El reglamento del programa carece de un artículo donde se establezca el procedimiento administrativo a través del cual a quien le haya sido negada la inclusión o la permanencia en el programa pueda realizar su descargo. Más allá de los motivos por los cuales una persona es expulsada del programa, dado que lo que está en juego es el derecho a la vivienda, no es admisible que la alternativa sea la calle. En este aspecto, la normativa del programa no prevé ningún procedimiento de articulación con otros efectores específicos ante esta situación.

54 Según le informó el propio programa a esta Asesoría.

Cuadro №17

Hogares de tránsito, características y plazas disponibles

Hogar	Característica	Total plazas 2008	Total plazas 2009
Hogar Amparo (hogar del Ejército de Salvación)		40	40
Hogar Refugio (hogar del Ejército de Salvación)		80	80
Hogar Monteagudo		100	100
Hogares Cáritas (6 hogares)		160	160
Centro de Noche Costanera (hogar propio)	Hombres solos	150	0 *
Hogar 26 de Julio (hogar propio)	Mujeres y madres con niños	60	60
Hogar Félix Lara (hogar propio)	Hombres solos	106	106
Total		706	556

* Cerrado por refacciones

FUENTE: RESPUESTA DEL PROGRAMA INTEGRADOR PARA PERSONAS SIN TECHO AL OFICIO AGT Nº 1555709

Análisis del presupuesto del programa Hogares de Tránsito

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del programa permite observar que, de manera similar a lo identificado para el programa de paradores nocturnos, se comprueba un incremento, nominal y real, de los recursos destinado a los hogares de tránsito a partir de 2008.

De esta forma, y tal como fue mencionado, de lo descripto hasta aquí es preciso remarcar que en los últimos dos años de gobierno se comprueba un incremento real del presupuesto asignado para las políticas de asistencia directa en calle y las políticas de albergue de corte focalizadas.

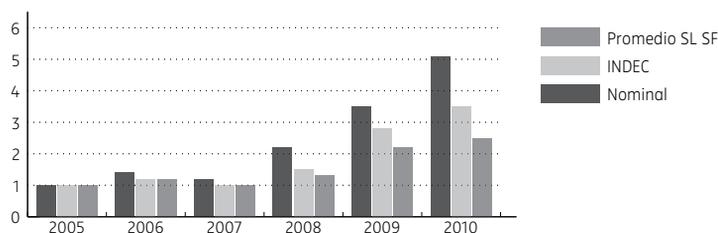
Cuadro №18

Créditos presupuestarios programa Hogares de Tránsito. En pesos corrientes, 2005-2010.

Hogares de Tránsito	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado
2005	1.242.849	1.054.753	971.333
2006	1.318.468	1.374.870	1.362.505
2007	2.135.000	2.069.521	1.146.857
2008	1.604.769	2.411.544	2.184.344
2009	3.509.520	S/D	S/D
2010	4.957.827	—	—

Gráfico Nº4

Evolución del Gasto Nominal y Real de Hogares de Tránsito. 2005-2010



* Expresado en millones de pesos.

NOTA: 2005/2008 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL.

1.2.1.C ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS PARA LA SOLUCIÓN HABITACIONAL

[a]. Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle – Subsidio 690/960

El programa asiste a las familias o personas solas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio por desalojo u otras causas. No se contempla como receptores a quienes por cualquier motivo se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle. El programa otorga un *subsidio destinado a cubrir gastos de alojamiento* para residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El subsidio es de un monto de hasta \$ 4200, que puede ser otorgado en seis cuotas iguales y consecutivas de hasta \$ 700 cada una, pudiendo la autoridad de aplicación ampliar el presente subsidio inclusive en una suma adicional de \$ 2800.

Se dispone también que cuando el grupo familiar exceda la cantidad de cuatro miembros integrantes se otorgará un plus de \$ 50 mensuales por cada uno de ellos, hasta llegar al monto máximo de \$ 700 mensuales. En el caso de aquellos grupos familiares cuyo seno esté conformado por alguna persona con necesidades especiales, la autoridad de aplicación podrá fijar el monto máximo a percibir mensualmente.

A efectos de evaluar el grado de avance en el cumplimiento del Gobierno de la Ciudad del derecho a la vivienda, resulta trascendente remarcar que en 2008 se modificó la norma⁵⁵ que regulaba el Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle, que implicó un *retroceso en el alcance y nivel de protección de ese derecho*:

- Retroceso respecto a la población destinataria. Se redujo la población destinataria del subsidio.
 - Se requirió que la situación de calle sea efectiva y comprobable, eliminando el acceso al programa a quienes por cualquier causal se hallasen en riesgo de

55 Se sancionó el Decreto 960/08, que introduce diversas modificaciones al Decreto 690/06.

ser desalojados. Es decir que el gobierno exigía la producción del daño en lugar de actuar de manera preventiva.

- Se modificaron los requisitos de accesibilidad al programa, al modificar el requisito de residencia, exigiendo dos años en lugar de uno como preveía el decreto anterior. Esta disposición dejaba automáticamente excluidos de la asistencia a todos aquellos que, detentando la calidad de residentes por un año (y por lo tanto siendo asistidos por el anterior decreto), no pudieran acreditar un período de dos.
- Limitación respecto del uso de la prestación. Se incorporó una pauta limitativa para el destino de la prestación en tanto se estableció que la asignación monetaria tendría como único destino cubrir gastos de alojamiento transitorios, imponiéndose trabas a la utilización de la prestación para soluciones habitacionales definitivas.
- Retroceso respecto de las prestaciones. Se eliminó de los objetivos brindar orientación a las familias en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional, de esta forma el Estado limita su intervención a una atención parcial, más focalizada que la que preveía anteriormente.
- Caducidad de la prestación y discrecionalidad. Se introdujeron pautas en cuanto a la caducidad de la prestación, otorgando total discrecionalidad a la administración para disponer cualquier tipo de causales.

Precisamente por las razones señaladas la Asesoría General Tutelar decidió presentar, en septiembre de 2008, una acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia.⁵⁶

El 12 de mayo de 2009, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ) declaró la inconstitucionalidad de la mayoría de los aspectos impugnados por la AGT:

- Respecto de la reducción de la población destinataria del subsidio, el TSJ invalidó la regresión del Estado en tanto evadía su deber de prevención, declaró la inconstitucionalidad de la norma en este punto y restituyó la anterior que disponía el deber del Gobierno de la Ciudad de brindar protección no sólo a quienes se encuentran en situación de calle, sino también a quienes se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de la situación de calle.
- Respecto de la limitación del uso de la prestación, el TSJ también declaró inconstitucional esta regresión vinculada al destino del dinero del subsidio, en tanto la normativa anterior permitía utilizarlo no sólo para gastos directos de alojamiento, sino también para el pago de un crédito hipotecario del Instituto de Vivienda de la Ciu-

56 Ministerio Público-Asesoría General Tutelar de CBA c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Expte. nro. 6153/08 TSJCABA.

dad Autónoma de Buenos Aires, o lo que se requiera para la obtención de una solución habitacional definitiva.

- Respecto de la eliminación del servicio de orientación a las familias en la búsqueda, el TSJ, si bien no declaró su inconstitucional, aclaró que el Gobierno de la Ciudad tiene la obligación de asesorar y orientar a los afectados para intentar encontrar una solución estable a su problema habitacional, y hasta que se no dé cumplimiento con esta obligación el Estado no cumple con la normativa vigente.

El análisis del presupuesto del *Programa Apoyo a Familias en Situación de Calle – Subsidio 690/960* muestra, en concordancia con el intento de modificar la norma, una disminución del presupuesto en términos nominales para 2009 y en términos reales para 2008 y 2009. Esta tendencia es opuesta a la del período 2005-2007, en el que aumenta a casi el doble el presupuesto ejecutado.

La reducción presupuestaria se revierte en términos nominales para 2010, donde el presupuesto asignado al programa aumenta en un 42% respecto del vigente 2009. Sin embargo, en términos reales, no logra revertir la disminución del presupuesto luego de 2008.

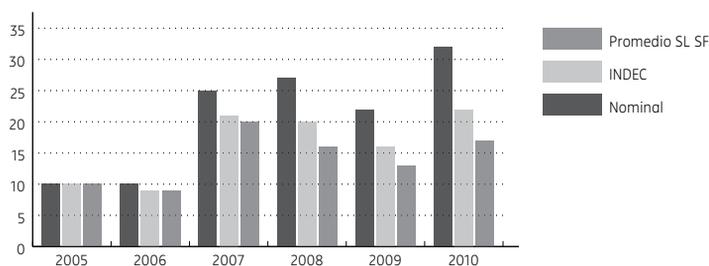
Cuadro Nº 19

Créditos presupuestarios Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle, en pesos corrientes, 2005-2010.

Subsidios habitacionales	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado
2005	9.627.472	12.215.977	10.101.042
2006	11.771.477	10.437.658	10.342.575
2007	12.237.500	24.863.475	24.826.717
2008	18.550.334	27.981.162	25.981.970
2009	20.528.094	S/D	S/D
2010	31.744.960	—	—

Grafico Nº 5

Evolución del Gasto Nominal y Real de los Subsidios Habitacionales. 2005-2010



NOTA: 2005/2008 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL

[b]. Programa de Emergencia Habitacional – Entrega de materiales

El Programa de Emergencia Habitacional consiste en la entrega de materiales para la construcción y está destinado a familias de escasos recursos afectadas por desalojos, incendios, derrumbes y que se encuentran en situación de desempleo o inestabilidad laboral. La entrega de materiales se realiza en forma directa o por intermedio de organizaciones sociales.

Según fuentes informales del Ministerio de Desarrollo Social, operativamente el programa habría sido absorbido por la Unidad de Gestión e Integración Social (UGIS), que entregaría materiales sólo a personas que habitan en villas.

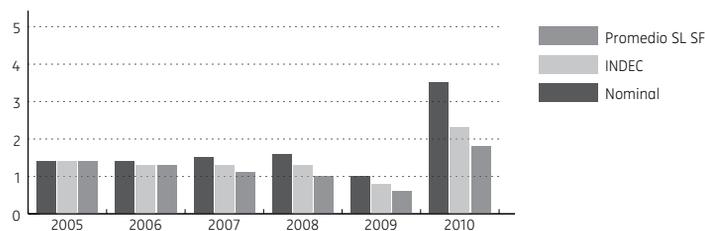
Cuadro Nº 20

Créditos presupuestarios Programa de Emergencia Habitacional. En pesos corrientes, 2005-2010

Emergencia Habitacional	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2005	7.346.830	8.209.990	7.469.444	90,98
2006	8.165.810	7.941.822	7.109.569	89,52
2007	0	7.878.533	7.634.306	96,90
2008	6.171.220	9.326.012	8.144.741	87,33
2009	5.668.430	S/D	S/D	—
2010	18.966.054	—	—	—

Gráfico Nº 6

Evolución del Gasto Nominal y Real del Programa Emergencia Habitacional. 2005-2010



1.2.2. POLÍTICAS HABITACIONALES DEFINITIVAS

Las políticas habitacionales definitivas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires incluyen: (A) programas orientados al otorgamiento de créditos, y (B) políticas de urbanización de villas. Como se mencionó previamente, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), que opera en la órbita de la Jefatura de Gobierno, concentra la mayoría de estas políticas.

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad se creó en 2003 a través de la ley local 1251 y tiene como misión planificar y ejecutar las políticas habitacionales para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos. El IVC se financia con

los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y con los aportes del Estado Nacional distribuidos a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y los planes Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas.

Sin embargo, por distintas razones a lo largo de estos años, no se ha dado solución adecuada al déficit habitacional que afecta a los habitantes de la ciudad. Por un lado, algunos estudios atribuyen al IVC fallas organizativas internas, en el manejo de los fondos asignados y en la implementación de los programas bajo su órbita.⁵⁷ Por otro lado, la insuficiencia de los recursos disponibles, cierta volatilidad de éstos y la discriminación en la distribución de los fondos nacionales.

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del IVC permite observar que el año 2009 presenta un incremento nominal y real del crédito respecto de 2008. En la propuesta presupuestaria para 2010, se observa una caída respecto del presupuesto 2009 (se reducen más de 110 millones de pesos respecto de lo aprobado para 2009).

Cuadro Nº 21

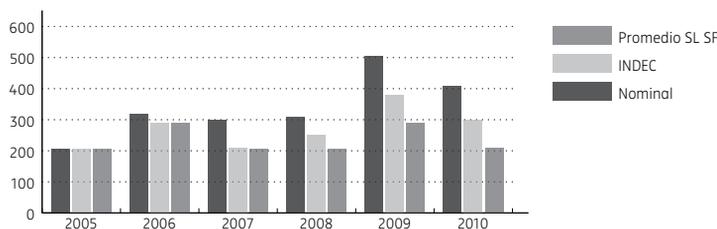
Créditos presupuestarios IVC. En pesos corrientes, 2005-2010

IVC	Crédito original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2005	304.568.035	325.045.569	214.358.317	65,9
2006	320.990.089	379.681.093	324.541.505	85,5
2007	333.254.385	303.165.956	288.871.453	95,3
2008	478.425.710	348.015.765	322.436.403	92,7
2009	519.635.601	494.280.411	219.090.510	44,3
2010	409.488.393	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO DEL AÑO 2009 AL 30-09-2009

Gráfico Nº7

Evolución del Gasto Nominal y Real del IVC. 2005-2010



57 ACIJ y COHRE "El IVC frente a las villas de la Ciudad", 2007. Ver en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes67/Informe_IVC_COHRE_ACIJ.doc.

1.2.2.A LÍNEAS DE CRÉDITO BAJO LA ÓRBITA DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD (IVC)

[a]. Programa de Créditos Individuales – Créditos Ley 341

El programa consiste en el otorgamiento de créditos hipotecarios de hasta 120.000 pesos como instrumento de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de las familias en situación crítica habitacional y en especial de las familias que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: pérdida de vivienda a causa de siniestro; desalojo con sentencia judicial debidamente documentado; estado de salud de cada uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda; situación de violencia familiar comprobada que pusiera en riesgo la integridad de alguno de sus integrantes; personas que habiten inmuebles afectados a obra pública; grupo familiar monoparental con hijos menores de edad; pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años; ex soldados conscriptos que acreditan su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur; integrantes del servicio activo de las entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descrito en el Art. 14 de la Ley 1240.

Como menciona el Informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, la insuficiencia de recursos con que cuenta el programa, el aumento del valor de las propiedades en la ciudad y la lenta respuesta sobre el otorgamiento del crédito vuelven casi imposible la compra de una vivienda con los montos crediticios establecidos; especialmente, cuando se trata de la primera vivienda propia.

Un análisis del presupuesto del programa Créditos Ley 341 permite observar que el crédito ejecutado se incrementa en términos nominales en el período 2005-2009. Para 2010 la tendencia se revierte y el crédito original disminuye en un 11% respecto de 2009.

Cuadro Nº 22

Créditos presupuestarios programa Créditos Ley 341. En pesos corrientes, 2005-2010.

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	37.119.680	54.727.858	49.097.415	132,3	89,7
2006	46.600.000	52.794.021	52.794.020	113,3	100,0
2007	n/i	n/i	n/i	—	—
2008	35.853.829	81.037.688	57.956.310	161,6	71,5
2009	76.314.491	94.861.740	22.286.978	29,2	23,5
2010	68.190.000	—	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO 2009 AL 30-09-09

[b]. Vivienda Porteña

El objetivo de este programa es la construcción de edificios y la venta financiada de unidades de vivienda para sectores de ingresos medios (\$ 1800 - \$ 4500).

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del Programa Vivienda Porteña permite observar que el programa registra asignación presupuestaria sólo para los años 2008 y 2009. En 2010 el Programa desaparece y no registra presupuesto.

Cuadro Nº 23

Créditos presupuestarios programa Vivienda Porteña. En pesos corrientes, 2005-2010.

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	n/i	n/i	n/i	—	—
2006	1.867.500	1.560.689	1.560.689	83,6	100,0
2007	186.750	296.750	288.983	154,7	97,4
2008	15.000.000	10.800.082	7.875.903	52,5	72,9
2009	23.000.300	28.336.723	12.700.096	55,2	44,8
2010	n/i	—	—	—	—

[c]. Programa Mejor Vivir

El programa está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas que se hayan deteriorado por la falta de mantenimiento a lo largo del tiempo. Se financian obras de mejoramiento por un monto máximo de \$ 23.600 por vivienda, las cuales serán realizadas por empresas constructoras elegidas por el receptor de un registro público abierto a tales efectos. El propietario abonará el costo de las mejoras realizadas mediante la suscripción de un crédito a sola firma pagadero en cuotas iguales, mensuales y consecutivas, sin interés ni ajuste por inflación en un plazo máximo de 30 años.

La normativa que rige la operatoria está contenida fundamentalmente en el Convenio Particular celebrado entre el IVC y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, aprobado por Acta de Directorio 1905, y por la reglamentación contenida en el Acta de Directorio 1955.

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del programa Mejor Vivir muestra una fluctuación del presupuesto hasta 2009. Para 2010 se observa un aumento importante del presupuesto respecto del año anterior.

Cuadro Nº 24

Presupuesto Ejecutado y asignado al programa Mejor Vivir, período 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	100.000	42.980.856	10.500.207	10500,2	24,4
2006	3.564.800	19.494.851	19.494.851	546,9	100,0
2007	1.627.396	4.793.396	4.745.727	291,6	99,0
2008	9.766.000	14.755.868	1.526.613	15,6	10,3
2009	6.050.000	20.113.484	4.208.725	69,6	20,9
2010	30.000.000	—	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO 2009 AL 30-09-09

[d]. Programa de Vivienda Colectiva con Ahorro Previo

El objetivo del programa es facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios bajos (asalariados o trabajadores independientes que tengan ingresos entre \$ 800 y \$ 1800) con la participación de una organización social. Los receptores del programa tienen que organizarse en forma de cooperativa, asociación mutua, sindicato o asociación civil sin fines de lucro. La institución social está encargada de organizar a los solicitantes, los cuales serán evaluados por el IVC para que cumplan con los requisitos de la operatoria.

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del Programa Vivienda Colectiva con Ahorro Previo permite observar un aumento del presupuesto para todo el período. En la propuesta presupuestaria de 2010 se observa sin embargo una caída de 10 millones de pesos.

Cuadro Nº 25

Créditos presupuestarios programa Viviendas Colectivas con Ahorro Previo. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	46.888.050	34.881.384	32.578.020	69,5	93,4
2006	43.790.668	45.676.887	30.721.034	70,2	67,3
2007	61.792.608	46.985.985	46.730.814	75,6	99,5
2008	199.000.000	101.437.053	49.647.603	24,9	48,9
2009	158.886.059	117.875.597	24.053.386	15,1	20,4
2010	101.418.674	—	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO 2009 AL 30-09-09

1.2.2.B POLÍTICA DE URBANIZACIÓN EN VILLAS DE LA CIUDAD

En 1998, la Legislatura porteña declaró, a través de la ley 148, de atención prioritaria la problemática social y habitacional de las villas y núcleos habitacionales transitorios de la ciudad.

Sin embargo, a casi diez años de la vigencia de la ley, muchas de las condiciones que le dieron origen no sólo persisten sino que en algunos casos se han agravado.

Como se menciona en el Informe de ACIJ y COHRE de 2007,⁵⁸ no se registran avances significativos en materia de urbanización de las villas, y persisten condiciones de vida muy críticas y con acceso restringido a los principales servicios públicos.

- Servicio de recolección de residuos: se observa total ausencia de barrido en las calles y la recolección de los residuos se realiza a través de contenedores comunes (no es domiciliaria) y con una frecuencia diferencial al resto de los barrios de la capital.
- Servicio eléctrico: las empresas Edenor y Edesur realizan sus conexiones en la entrada de las villas. Los tendidos al interior de la villa se realizan bajo la supervisión del

58 ACIJ y COHRE *Las villas de la Ciudad, poco derecho y mucha discrecionalidad*, 2007.

IVC. En ellas proliferan las instalaciones precarias que generan una deficiente provisión de energía en los hogares (cortes, baja tensión) y riesgos para sus habitantes (incendios por ejemplo).

- Servicio de gas: la existencia de redes de gas natural es casi nula, por lo que éste es provisto a través de garrafas, las cuales tienen un costo superior al gas de red.
- Servicio de agua, cloacas y desagües: la mayoría de los hogares no tiene acceso a cloacas, por lo que la descarga se hace a un pozo ciego que es vaciado periódicamente por camiones que provee el IVC o por cañerías que confluyen con la red pluvial. Las conexiones al servicio de agua potable también son informales, con lo cual la calidad del agua es cuestionable.
- Servicio de telefonía: no hay prestación del servicio porque las empresas se rehúsan a colocar líneas aduciendo problemas de "seguridad". Por esto, los vecinos se ven obligados a usar teléfonos celulares, cuyo pulso telefónico es más caro, o se instalan teléfonos de línea de forma ilegal.
- Servicio de transporte: el acceso al transporte público es muy limitado, especialmente en las villas localizadas en el área sur de la ciudad.

[a]. Programa de Radicación e Integración de Villas, UGIS y Corporación Sur

Hasta 2008, el IVC era el principal actor en lo que respecta a la urbanización y construcción de viviendas en villas. A través del Programa de Radicación e Integración de Villas (PRIT), promovía las tareas de urbanización integral para la vivienda definitiva de los habitantes de las villas de emergencia de la ciudad. El Programa prestaba servicios públicos, implementaba obras de urbanización, liberaba tierras para la apertura de vía pública y reordenamiento físico del barrio.

En 2008 el GCBA modifica la composición y competencias de sus organismos responsables de implementar la política de urbanización de villas de la Ciudad. En líneas generales, el IVC fue reducido en sus facultades y presupuesto, traspasándose ambos a otros dos entes: la Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico.

Esta reestructuración institucional se llevó a cabo a través de convenios de cooperación y asistencia intragubernamentales. Entre ellos se destaca el convenio firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur SE,⁵⁹ según el cual el IVC "encomienda" la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación Buenos Aires Sur SE y de obras de emergencia a la UGIS.

⁵⁹ Resolución 114/2008 IVC.

A fin de realizar el traspaso de esas obligaciones de modo definitivo, el gobierno presentó un proyecto de ley que tuvo dictamen desfavorable en la Comisión de Vivienda de la Legislatura.⁶⁰ Esto implicaría que las políticas diseñadas para garantizar el acceso a la vivienda adecuada en la Ciudad quedarían divididas en tres entes ejecutores con objetivos, competencias y mecanismos de toma de decisiones diferentes y sobre los cuales se desconoce explícitamente cuáles serán sus mecanismos de coordinación.

Más allá de este precario marco normativo sobre cuya base se ha efectuado la reorganización institucional señalada, en los presupuestos 2009 y 2010 se incorporan ambos entes y se asignan partidas presupuestarias a la Unidad de Gestión e Intervención Social y a la Corporación Buenos Aires Sur SE. El panorama detallado da cuenta de la existencia de organismos competentes sin presupuesto y organismos o entidades sin competencias ni obligaciones legales pero con partidas presupuestarias asignadas.

Respecto de la ejecución presupuestaria, en concordancia con la modificación de las competencias de los organismos intervinientes y tal como queda de manifiesto en el Cuadro Nº 26, a partir de 2008 se introducen serias y trascendentes modificaciones respecto de los años anteriores.

Un análisis comparativo de la asignación y ejecución presupuestaria para los programas responsables de la política de urbanización de villas permite concluir que:

- La forma en que se presenta la información presupuestaria en el anteproyecto de ley de presupuesto 2010 no permite dar cuenta de las obras que van a realizarse dentro de cada unidad ejecutora, la ubicación geográfica de cada una ni el monto asignado en forma desagregada. Sin esta información resulta sumamente difícil evaluar el comportamiento del Estado en cada uno de los barrios a lo largo del tiempo.
- La asignación presupuestaria para política de urbanización de las villas dependiente del IVC (Programa de Radicación e Integración de Villas, PRIT) ha caído abruptamente para los años 2008, 2009 y 2010. El crédito del PRIT disminuye, pasando a ser de 120 millones de pesos en 2007 (devengado) a 35 millones para 2010 (crédito original).
- El presupuesto sancionado de la Corporación Sur decrece en 2010: es menor al ejecutado en 2008 en un 30%. Esto muestra consistencia con la descripción programática del programa en la ley de presupuesto 2010, donde se menciona que *"no se pueden enunciar programas nuevos para el ejercicio 2010"*. Se menciona sólo un proyecto a realizarse en 2010.
- La tendencia de gasto creciente para tareas de urbanización de villas registrada para el período 2005-2007 se revierte con el actual gobierno. Sumados entre las tres unidades ejecutoras (PRIT, UGIS y Corporación Sur), el presupuesto total para urbaniza-

60 Expediente Nº 16.197/2008.

ción de villas decae. En comparación, para 2010 cae el presupuesto un 2,3% respecto del ejecutado por el PRIT en 2007.

- Es preciso remarcar que el gobierno se encuentra asignando fondos públicos a entidades que aún no tienen competencias ni obligaciones legales, ya que, como se mencionó, el proyecto de ley que los regula aún no fue aprobado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La mencionada caída del presupuesto del IVC se tradujo en la suspensión y recorte presupuestario de obras en villas y barrios pobres de la ciudad. Al analizar la desagregación por obra que presentan las Cuentas de Inversión (Ver Cuadro Nº 27) se puede comprobar:

- Subejecución presupuestaria en villas y barrios pobres
 - En 2008 se identifica en varios casos una alarmante subejecución presupuestaria en obras específicas en villas y barrios pobres. Tal es el caso de la villa 19, la villa 6, la villa 15, la villa 26, el Asentamiento Lacarra, el complejo Casa Amarilla, que como se ve en el cuadro Nº 27, a pesar de tener presupuesto asignado para 2008 no registran ejecución alguna. Tomados en conjunto, en 2008 para los 6 mencionados, la Legislatura aprobó un presupuesto de \$ 34.038.225 que nunca fue utilizado.
- Falta de asignación presupuestaria
 - Los núcleos habitacionales transitorios no registran asignación presupuestaria alguna para 2008.
 - La villa 31 no registra asignación presupuestaria para ninguno de los años señalados.

Es importante señalar que el otro ente encargado de realizar tareas de urbanización en villas, la Corporación Sur, no presenta información detallada y desagregada del tipo de obra a realizar ni sobre la ubicación geográfica de cada una, por lo que el análisis anterior fue realizado sólo sobre la base de la ejecución presupuestaria del IVC.

Cuadro Nº 26

Asignación y ejecución presupuestaria para urbanización de villas: Programa de Radicación e Integración de Villas, la Corporación del Sur y la Unidad de Gestión e Integración Social, 2005- 2010.

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009		2010
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Original
Programa de Radicación Integración y Transformación en Villas	85.970.673	109.360.876	120.678.702	56.673.389	25.009.776	57.735.630	35.256.878
Corporación del Sur				37.318.804	26.012.380	32.270.601	26.000.000
UGIS Intervención en Villas				32.350.567	38.747.600	38.948.382	56.595.572
Crédito total destinado a villas de emergencia	85.970.673	109.360.876	120.678.702	126.342.760	89.769.756	128.954.613	117.852.450

NOTA: VIGENTE 2009 AL 30-09-09

Cuadro Nº 27

Créditos presupuestarios IVC desagregado por obra. En pesos corrientes, 2007-2008.

OBRAS	2007			2008		
	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado
Obras en Villa 3	5.694.323	12.206.850	11.839.660	10.682.881	7.249.198	5.447.316
Obras en Villa 6	1.450.000	2.031.729	1.163.803	2.161.366	0	0
Obras en Villa 15	5.089.060	772.064	498.099	2.081.615	0	0
Obras en Villa 17	6.202.389	12.637.189	12.568.255	0	10.169.558	10.077.364
Obras en Villa 19	1.559.311	200.000	200.000	6.765.994	0	0
Obras en Villa 20	7.751.828	8.666.169	8.308.064	4.031.443	1.396.570	1.396.570
Obras en Villa 21-24	1.120.000	0	0	1.829.618	162.865	162.865
Obras en Villa 1-11-14	1.300.000	1.991.504	1.908.375	2.546.482	15.427.684	15.263.449
Obras en Villa 26	—	—	—	11.758.707	0	0
Obras en Núcleos Habitacionales Transitorios	3.000.000	275.000	266.000	0	0	0
Obras en Barrio Los Piletones	4.311.000	191.034	190.534	0	0	0
Obras Calacita	1.020.000	0	0	0	242.950	159.073
Asentamiento Lacarra	2.770.000	0	0	1.323.961	0	0
Barrio Rivadavia	2.424.391	7.158.945	6.602.064	5.787.763	1.760.693	1.714.433
Au 3	5.346.816	1.456.316	1.406.311	13.000.000	670.806	627.595
Barrio Soldati	3.000.000	8.171.399	8.170.910	2.949.612	10.372.273	10.372.211
Piedrabuena	2.400.000	1.400.000	1.400.000	1.431.242	2.595.193	2.491.152
Construcción Viviendas Ex Au 7	5.000.000	13.100.000	12.707.500	0	0	0
Recuperación de Conventillos	1.391.977	1.532.037	1.532.037	9.785.604	2.258.026	1.944.343
Casa Amarilla	0	0	0	9.946.582	0	0
Villa Cartón	0	0	0	6.499.486	33.188.543	33.188.537
Villa La Dulce	0	0	0	0	11.508.339	11.411.603
Nht Zavaleta Etapa 1 Iriarte y Zavaleta	2.000.000	5.528.000	5.503.967	3.913.891	4.601.897	4.601.897
Barrio Lugano	22.742.517	27.346.494	27.346.494	21.357.874	10.583.324	10.583.309

DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

El análisis realizado sobre la base del diseño e implementación de las políticas de vivienda de la Ciudad permite observar lo siguiente:

A Violación al principio de progresividad.

- a. Regresividad normativa. El decreto 960/08 modificó la norma que regula la asignación de subsidios habitacionales (que constituye uno de los programas centrales de la Ciudad para hacer frente a la emergencia habitacional), que ha pasado a ser más restrictiva que la anterior en materia de requisitos de ingreso y del tipo de prestación otorgada. Esta situación ya fue reparada por el fallo del TSJ que declaró la inconstitucionalidad de la mayoría de las normas contenidas en el Decreto que fueron impugnadas por la Asesoría General Tutelar.
- b. Un paso atrás en las políticas.
 - Incremento de los desalojos forzosos. Desde 2008 se ha registrado un incremento de los desalojos forzosos en la ciudad de Buenos Aires. A su vez, la mayoría de los procesos penales iniciados por la presunta comisión del delito de usurpación se realiza sin la debida y oportuna asistencia de la defensa técnica y sin dar parte al Ministerio Público Tutelar cuando se encuentran involucrados derechos y garantías de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental. Esta práctica se encuentra expresamente prohibida por legislación que regula el derecho a la vivienda en la ciudad y constituye un paso atrás en el comportamiento del Estado.
 - Desatención de las políticas habitacionales definitivas. Desde el año 2008, y particularmente en el presupuesto para 2010, puede observarse que el comportamiento de la Ciudad ha tendido a centrarse en el incremento del presupuesto destinado a los programas de asistencia habitacional transitoria. Los programas de asistencia en calle (BAP y línea 108), de albergue (paradores nocturnos y hogares de tránsito) y de subsidios habitacionales han registrado un incremento sustancial de su presupuesto. Sin embargo, estos programas, lejos de resolver de manera definitiva la falta de vivienda, están diseñados y funcionan como paliativos transitorios. En paralelo, las políticas de asistencia habitacional definitiva han sufrido abruptos recortes en sus presupuestos que se han traducido en la suspensión de obras en villas y NHT. El presupuesto del principal programa que atiende la problemática habitacional de las villas (Programa de Radicación, Integración y Transformación en Villas) pasó a ser de 86 millones en 2005 a 35 millones de pesos para 2010. Esto constituye una clara violación a la legislación que regula el derecho a la vivienda de la ciudad de Buenos Aires.

B Violación al principio de la utilización del máximo de los recursos disponibles. Como agravante del retroceso del Estado en materia del derecho a la vivienda adecuada, se identificó que incluso se han subejecutado los presupuestos aprobados por la Legislatura para tal fin. Es decir que el Estado tuvo asignado dinero para refacción y construcción de viviendas en villas y barrios pobres que no utilizó.

C Acceso a la información. Se evidencia una deficiencia en materia de producción y difusión de información pública vinculada con datos sobre características del funcionamiento de programas, cantidad de adultos y niños viviendo en situación de calle, cantidad de desalojos registrados, cantidad de personas y niños viviendo en villas y NHT a la actualidad, cantidad de subsidios y créditos otorgados anualmente. Los mencionados datos son imprescindibles para diseñar y monitorear las políticas de vivienda y forman parte de obligaciones internacionales y locales que deben ser cumplidas por los Estados.

2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, por lo que constituye uno de los compromisos constitucionales que el Gobierno de la Ciudad debe asumir y respetar.

La alimentación es importante no solamente para la supervivencia física, sino también para lograr el pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales de las personas. En tal sentido, este derecho no se limita a que la dieta diaria contenga una cierta cantidad de calorías y de nutrientes; significa que todas las personas, en todo momento, deben tener acceso físico y económico al alimento o a los medios para producirlo.

A través del PIDESC, la Argentina reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y se compromete a adoptar las políticas y los programas necesarios para el logro de tal fin. La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los alimentos deben ser *adecuados* (la dieta debe contener la mezcla de nutrientes necesaria para una vida sana); *disponibles* en cantidad suficiente para todos; *accesibles* física y económicamente (en especial a los grupos más desfavorecidos), y *sustentables* en el tiempo.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires proclama, en su artículo 17, que “la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. En el Capítulo Segundo –salud–, el mismo texto garantiza el derecho a la salud integral, que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente, y define el gasto público en salud como “una inversión social prioritaria”

2.1 LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS DE LA CIUDAD

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementa una serie de programas para abordar su obligación constitucional respecto del derecho a la alimentación. Los programas fueron cambiando a lo largo del tiempo, por ello, y con objeto de analizar el grado de avance en el cumplimiento de este derecho, se analizaron no sólo los programas actualmente vigentes sino también sus antecesores: Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (cajas de comida), Programa Vale Ciudad, Programa Apoyo a Grupos Comunitarios (Comedores-Ordenanza 41.579/86), Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios (Comedores-Ley 2956/08), el programa Ciudadanía Porteña (subsidio mensual que se entrega a través de una tarjeta magnética precargada) y el programa Ticket Social (vales canjeables por alimentos y productos de higiene). El Cuadro N° 28 presenta los datos básicos de cada uno de los programas.

Tomados en conjunto, tal como se pone de manifiesto en el Cuadro Nº 29, los programas alimentarios implementados por la Ciudad a lo largo de los años, presentan un incremento del presupuesto general.

Con objeto de facilitar el análisis, en el siguiente apartado se agruparon los programas de acuerdo con el tipo de prestación que brindan.

El grupo denominado de *Asistencia alimentaria directa*, comprende los programas cuya prestación se otorga en forma de bienes alimenticios: Programas de Apoyo Alimentario Directo a Familias (Cajas de Comida), Apoyo a Grupos Comunitarios y Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios.

El segundo grupo, denominado *Transferencias monetarias directas para compra de alimentos*, comprende los programas de transferencias monetarias que permiten a los beneficiarios la compra de alimentos y afines: Vale Ciudad, Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho y Ticket Social.

Cuadro Nº 28

Programas de Apoyo Alimentario Implementados en la Ciudad.

Programa	Normativa	Fecha de Crédito Original	Fecha de Derogación	Deroga y/o modifica
Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias Cajas de Comida	Decreto 1646	Diciembre 2002	Derogación 2008 a través de la creación del programa Ticket Social	—
Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios	Ordenanza 41.579	Octubre 1986	Diciembre 2008	—
Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios	Ley 2956	Diciembre 2008	Vigente	Ordenanza 41.579, que crea el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios
Vale Ciudad	Decreto 439 y Ley 1506	Decreto 439 mayo 2002 Ley 1506 octubre 2004	Decreto 439/2008 (por programa Ticket Social). Ley 1506 diciembre 2005 (por Ciudadanía Porteña)	—
Ciudadanía Porteña	Ley 1.878	Diciembre 2005	Vigente	Ley 1506 de Vale Ciudad
Ticket Social	Decreto 800	Junio 2008	Vigente	Decreto 439/02 (Vale Ciudad) Decreto 1646 (Cajas de Comida)

Cuadro Nº 29

Créditos presupuestarios Programas de Apoyo Alimentario. En pesos corrientes, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Original	Crédito Original
Cajas de comida	35.983.808	23.457.361	—	—	—	—
Vale Ciudad	40.611.255	*	—	—	—	—
Comedores Comunitarios	28.067.223	30.588.959	52.613.706	46.978.426	69.861.240	102.459.201
Ciudadanía Porteña	—	*	233.305.920	264.569.774	323.445.982	342.587.726
Ticket Social	—	—	—	—	27.664.691	41.468.288
Total	104.662.287	175.405.733	285.919.626	311.548.200	420.971.913	486.651.215

* No se pueden identificar los montos desagregados. En conjunto, los programas Ciudadanía Porteña y Vale Ciudad tienen asignados 121.359.412.

2.1.1 ASISTENCIA ALIMENTARIA DIRECTA

[a]. Cajas de Comida: Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias

Desde 2002 hasta 2006, la Ciudad implementó el Programa de Asistencia Alimentaria Directa (Cajas de Comida), creado por el Decreto 1656. El programa consistía en la entrega mensual de cajas de comida a familias residentes en la ciudad de Buenos Aires que se encontraban bajo la línea de indigencia conforme con los criterios y datos publicados mensualmente por el INDEC o que, encontrándose en situación de vulnerabilidad alimentaria, reunieran algunas de las siguientes características: familias monoparentales; con tres o más hijos; con una o más mujeres embarazadas; con uno o más integrantes en situación de enfermedad grave o desnutrición; con uno o más integrantes con necesidades especiales, o con uno o más miembros mayores de 65 años que no perciba jubilación, pensión ni otra prestación de seguridad social.⁶¹

La recepción de la prestación no exigía condicionalidad alguna, a la vez que no otorgaba ningún tipo de adicional ante la situación de desnutrición o enfermedad celíaca. A su vez, la normativa no fijaba un lapso de tiempo específico de duración del programa. Finalmente se preveían situaciones que podían ocasionar la baja de la prestación: la superación de la situación que había dado origen al ingreso al programa, no hacer uso de la prestación por un lapso de dos meses y, por último, el falseamiento de datos por parte de los receptores.

Cuando, en 2005, se creó el programa Ciudadanía Porteña, se abrió la posibilidad de que los receptores del programa conocido como Cajas de Comida pudieran migrar hacia Ciudadanía Porteña, siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos en él.⁶²

Respecto del programa de Cajas de Comida se identificaron diversos problemas:

- Insuficiencia cualitativa y cuantitativa. Contenido insuficiente de las cajas, tanto en cuanto a cantidad como a variedad. Las cajas de comida no preveían, salvo para el caso de los celíacos, la inclusión de alimentos necesarios para las personas con problemas de salud; el contenido de las canastas no les permitía a quienes sufrían algún tipo de enfermedad crónica seguir las dietas prescritas por sus médicos, a la vez que podían estar recibiendo mercaderías no aptas para ellos.⁶³

- Población limitada. Las cajas no llegaban a todos aquellos que las necesitaban o las requerían. En 2004 habían ingresado tan sólo el 9,4% de las personas que habían solicitado la canasta de alimentos, y se registraban casi 11.000 personas en lista de es-

61 Decreto N° 1646/02.

62 Más adelante veremos cómo en el nivel normativo y en los hechos se dieron las migraciones de los programas Cajas de Comida y Vale Ciudad a Ciudadanía Porteña y Ticket Social.

63 Tadei y Herrera Gallo, "El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires", No II Políticas públicas y derechos, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2005, p. 22. Ver en: <http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/pdf/ficha2.pdf>

pera.⁶⁴ De esta forma el programa violaba el principio de universalidad, en tanto que no todas las personas en igual situación de pobreza percibían el mismo trato por parte del GCBA.

- Definición poco precisa de su población objetivo. La definición de la población objetivo incluía, entre otros, la categoría “familias en situación de vulnerabilidad alimentaria”, sin que se especificara qué se entendía por esa caracterización, que es poco precisa y deja lugar a la discrecionalidad a la hora de seleccionar a los receptores del programa.
- Vulneración del derecho a la alimentación, al principio de no regresividad y a los principios de respetar, proteger y cumplir. El derecho a la alimentación de quienes percibían el programa Cajas de Comida se vio vulnerado en el traspaso a los programas de segunda generación, en tanto que de las 60.094 familias que eran receptoras de aquél hasta 2007 (último año que aparece el programa en el presupuesto), a junio de 2008, sólo 464 familias habían efectivamente migrado hacia Ciudadanía Porteña y percibían la prestación, representando el 0,77% del total de las personas que percibían las Cajas de Comida. Mientras que 5551 hogares⁶⁵ que provenían del programa Cajas de Comida se inscribieron en Ticket Social, lo cual no necesariamente implica que se encuentren percibiendo la prestación. Más allá de esto, el número de familias es bajo en relación con las que efectivamente eran receptoras de las Cajas. Es decir que el 78,8% de los hogares que percibían las Cajas no integraron los padrones de los programas sucesores, viéndose así excluidos de continuar percibiendo las prestaciones alimentarias.

[b]. Comedores comunitarios: Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios y Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios

El Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios fue creado en 1986 a través de la Ordenanza 41.579 y continuó vigente hasta su derogación, en 2008. El objetivo del programa era promover la formación de grupos comunitarios que desarrollaran acciones que beneficiaran a la infancia y brindaran apoyo nutricional a los niños. La intención original era resolver el problema del cuidado de los niños y niñas durante la jornada de trabajo de sus padres y promover la formación de grupos comunitarios que desarrollaran acciones que beneficiaran a la infancia y brindaran apoyo nutricional a los niños. En sus comienzos el programa estaba acotado a 5 grupos ubicados en villas.

64 Idem, p. 23.

65 El número de 5551 hogares se ha computado como inscriptos y no efectivamente receptores que perciben mensualmente al prestación, debido a que se ha comprobado en una serie de respuestas de la Dirección General de Ciudadanía Porteña que cuando esa dirección se refiere a los receptores no significa necesariamente que éstos perciban las prestaciones.

Se han podido constatar los siguientes problemas del programa:

- El monto de los subsidios otorgados a cada grupo comunitario quedaba librado al criterio de los evaluadores, al no contarse con protocolos de evaluación y de adjudicación de los subsidios. La Ley 320 de 1999 constituía la reglamentación del programa y establecía que *“El pago de los subsidios se efectuará a través de la Secretaría de Promoción Social, que establecerá los montos que a cada Grupo Comunitario corresponda de acuerdo con la evaluación y consideraciones generales que de cada uno de ellos ha realizado esa Secretaría”*.
- Incertidumbre en materia de financiamiento. La evaluación y aprobación de potenciales grupos receptores no se determinaba por el imperativo de cumplir con los derechos de los niños, niñas y adolescentes a una salud integral, sino por la disponibilidad de fondos. El programa establecía en su decreto reglamentario 4141/87 que *“de la aprobación total o parcial del presupuesto del programa dependerá si se podrá constituir en receptores a todos los proyectos evaluados y presentados como potenciales receptores. Aprobado el presupuesto, se procederá a notificar a los responsables de los distintos grupos qué tipo de apoyo se les brindará y el alcance del mismo”*.

En 2008 se derogó el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios y se creó en su reemplazo el Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios. Respecto de su predecesor, el nuevo programa representa una ampliación de los objetivos: mientras el primero buscaba fortalecer a los grupos comunitarios que trabajaban específicamente con la infancia, éste fortalece a los grupos que trabajan con toda la comunidad, incluida la comunidad infantil. La ley de creación del programa establece que cada grupo comunitario recibirá módulos nutricionales que deberían cubrir adecuadamente los requerimientos proteicos, vitamínicos y calóricos indispensables de acuerdo con las prestaciones que cada uno realice.⁶⁶ A la actualidad se registran 308 grupos comunitarios que brindan asistencia alimentaria en toda la ciudad.⁶⁷

Se han podido relevar los siguientes problemas del programa:⁶⁸

- Subsidios insuficientes. El monto que otorga el programa de manera semestral no alcanza para ser destinado a actividades de promoción social y/o gastos de capital (por ejemplo, maquinarias para emprendimientos productivos).

66 Ley 2956, Art. 8.

67 Oficio N° 232-DGROCTYAI-2009.

68 Los problemas aquí detallados han sido detectados por la ODI a raíz de la aplicación de una encuesta a los comedores de La Boca-Barracas y su posterior procesamiento. Si bien las conclusiones se circunscriben al universo analizado, los problemas identificados dan cuenta del funcionamiento del programa en términos generales, por lo cual es posible suponer que las dificultades registradas en La Boca-Barracas se encontrarían presentes para el conjunto de comedores que perciben la prestación.

- Discrecionalidad. No le fue posible a esta asesoría constatar cuál era el criterio que utiliza el programa para el otorgamiento de subsidios especiales destinados a actividades comunitarias y/o emprendimientos productivos.⁶⁹
- Rol de la asistencia técnica. El personal técnico del programa desempeña mayormente un rol de control y supervisión de los grupos, más que un rol de acompañamiento y de articulación con el resto de los recursos sociales.
- Calidad y cantidad de la prestación. Se ha podido identificar que la cantidad de las raciones y de las viandas resulta insuficiente. A través del relevamiento realizado por la Oficina Descentralizada de la Asesoría Tutelar en La Boca-Barracas se pudo comprobar que el 64,7% (22) de los comedores atiende a una mayor cantidad de personas respecto de la cantidad de raciones diarias que reciben del programa y el 50% no cuenta con suficientes viandas para atender a la población. En ambos casos el resultado redundante en que los comedores terminan fraccionando las porciones para alcanzar a cubrir a toda la población o dejan a parte de la población con necesidad sin la prestación.
- Asimismo, los grupos no reciben alimentos para atender casos que requieran una alimentación especial. Esto resulta especialmente paradójico cuando los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) derivan a personas con problemas nutricionales a los comedores –o los promotores de salud realizan las correspondientes mediciones de peso y talla a los comensales– y los comedores comunitarios a los que fueron derivados no tienen los alimentos específicos requeridos en las dietas especiales. En este sentido, se observa la ausencia de vinculación entre los mismos efectores de gobierno.⁷⁰
- *Infraestructura inadecuada.* Si bien se detectan falencias en la infraestructura de los locales, el programa no facilita recursos para realizar mejoras edilicias de manera sistemática. A pesar de que el Art. 7 de la Ley 2956 establece que las prestaciones se deben brindar manteniendo las condiciones de habitabilidad y salubridad, el programa no prevé líneas de financiamiento específico para que los grupos acondicionen sus espacios en virtud de lo dispuesto en la normativa vigente.

69 En el relevamiento pudo comprobarse que:

1. El merendero que recibe la menor cantidad de raciones es el que cobra el mayor monto de subsidio. A la vez que todos los merenderos reciben mayor cantidad de raciones a la población que atiende.

2. Los dos comedores que perciben mayor monto de subsidio reciben a su vez la mayor cantidad de raciones diarias y atienden la mayor cantidad de población, por lo que se puede inferir que el programa dispone de cierto criterio de distribución de recursos, sin embargo el grupo que cobra subsidio de más de ocho mil hasta diez mil pesos recibe menores cantidades de raciones y atiende menos población que aquellos que cobran subsidios de más de cinco mil hasta ocho mil.

70 Un ejemplo alarmante es el caso de un comedor en el cual según su responsable ha llegado a atender a 46 niños y niñas con bajo peso y 15 desnutridos.

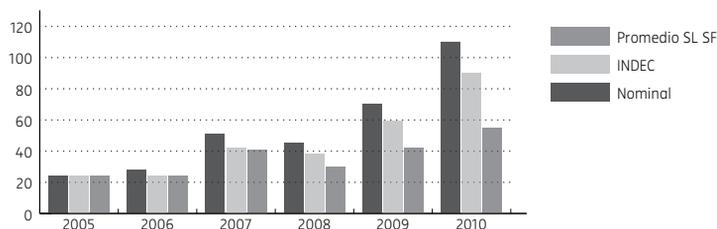
- *Trabajo en negro encubierto.* El programa prevé la posibilidad de que un monto del subsidio sea destinado a tres personas que trabajen en la organización del comedor. La remuneración prevista para esta tarea, que requiere una jornada laboral diaria es de \$ 200 mensuales sin aportes sociales. Sin la colaboración de estas personas los comedores comunitarios no podrían funcionar, y éstos constituyen (más allá de las críticas que puedan realizarse) un eje fundamental de la política alimentaria de la Ciudad. A su vez, se debe señalar que no todos los comedores comunitarios sostienen la organización gracias al trabajo de 3 personas para la realización de las tareas. Sin embargo, la decisión de otorgar un subsidio especial a los colaboradores se tomó sin considerar las diferentes características de las organizaciones (cantidad de población atendida, modalidad de organización, etc.).
- *Acceso a la información.* Del cruce de las respuestas obtenidas a diversos pedidos de información solicitados por la oficina descentralizada de la AGT La Boca-Barracas, por el programa y los comedores comunitarios surge que:
 - No coinciden los datos informados sobre la cantidad de raciones que se envían a cada uno de los comedores comunitarios.
 - El programa omitió informar la existencia de 7 comedores que fueron identificados en un relevamiento realizado por la AGT en la villa 21-24.

Presupuesto asignado al programa Comedores Comunitarios

Al analizar la evolución de las partidas presupuestarias destinadas a los programas de comedores comunitarios puede observarse una reducción del gasto en 2008 (del 12% respecto de 2007), situación *que se revierte en 2009 con un aumento en términos nominales y reales*. El presupuesto 2010 prevé un incremento nominal que no alcanzaría a sostener el gasto en valores monetarios constantes (ver gráfico Nº 8).

Gráfico Nº 8

Evolución del gasto nominal y real de comedores comunitarios. 2005-2010



NOTA: 2005/2008 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL

2.1.2 TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS PARA LA COMPRA DE ALIMENTOS

[a]. Programa Vale Ciudad

El programa Vale Ciudad fue creado en 2002⁷¹ a través del Decreto 439/02, y a fines de 2004 se sancionó la Ley 1506, que introdujo modificaciones en lo referente a su implementación. El Vale Ciudad consistía en una asistencia alimentaria operativizada a través de chequeras y/o vales que eran cambiados en pequeños comercios, almacenes y/o ferias barriales que habían hecho un convenio con el programa. El subsidio se otorgaba a personas en situación de indigencia y pobreza, establecidas por el INDEC, por un plazo de hasta un año. El monto debía cubrir entre un 30 y un 35% de las necesidades nutricionales de cada uno de los integrantes de cada familia. Hacia diciembre de 2004, el monto promedio según composición familiar era:⁷²

Integrantes (personas)	1	2	3 a 4	5 a 6	7 a 8	9 a 10
Monto	\$ 40	\$ 80	\$ 116	\$ 168	\$ 220	\$ 286

El programa representó una mejora sustancial respecto de los programas entonces vigentes (Cajas de Comida y Comedores Comunitarios), en tanto brinda a los receptores mayor autonomía en la composición de los alimentos que habrán de consumir.

En lo que hace a las condicionalidades exigidas, si bien inicialmente el programa (en su modalidad Decreto 439) no las contemplaba, fueron incorporadas luego con las modificaciones derivadas de la Ley 1506. De esta forma, Vale Ciudad –Ley– se convirtió en el primer programa alimentario, de los aquí analizados, en incluir condicionalidades a cambio de la prestación. Las condicionalidades consistían en el cumplimiento de un calendario de salud y la asistencia de los niños a la educación formal. Si bien la ley preveía sanciones ante su incumplimiento, éstas debían ser especificadas en el reglamento, que nunca fue elaborado.

Otro de los cambios que introdujo la Ley 1056 respecto del Decreto fue que a partir de ésta, cuando los certificados médicos daban cuenta de miembros del grupo familiar con peso y talla inferiores a los valores esperados para la edad el programa otorgaba una chequera adicional en función del refuerzo alimentario prescripto por el médico.⁷³ En lo que respecta a la duración de la prestación, el Decreto establecía que era de 6 meses y la Ley, de 12. En ambos casos estaba presente la posibilidad de renovación.

71 Decreto 439/02. A fines de 2004 se sancionó la Ley 1506, que le otorgó rango de norma e introdujo modificaciones en lo referente a su implementación. En 2005, con la creación del programa Ciudadanía Porteña, se deroga la Ley 1506, y en 2008, con la creación del programa Ticket Social se termina de cancelar el programa.

72 Datos publicados el 2 de diciembre de 2004, en http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=5&contenido_id=398&idioma=es.

73 Fuente: Ley 1506 sancionada el primero de diciembre de 2005 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 17.

La titularidad de la prestación era asignada por el Decreto a la mujer, cónyuge o jefa de hogar, pero esa titularidad podía ser compartida con un cotitular. La Ley anuló la figura del cotitular, pero estableció que la titularidad podía ser asignada tanto al jefe o jefa de hogar como a quien ostentare el carácter de jefe de hogar.

Cuando se creó, a fines de 2005, el programa Ciudadanía Porteña se derogó el Vale Ciudad, estableciéndose que quienes percibían este programa migrarían hacia Ciudadanía Porteña o bien continuarían percibiendo una prestación alimentaria hasta que estuvieran en "condiciones" de migrar. Esto último se refería, básicamente, a haber sido censado por el Registro Único de Receptores (RUB), haber presentado la documentación que el nuevo programa exigía y haber demostrado dos años de residencia ininterrumpidos en la ciudad; esto último constituye un nuevo requisito que no se encontraba presente en la anterior normativa.

Se han identificado los siguientes problemas del programa:

- La aplicación del programa se limitó a algunas áreas de la Ciudad. Como indica la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ),⁷⁴ el programa excluyó, sin justificación válida,⁷⁵ grandes zonas geográficas de la ciudad, como Lugano y Soldati, que registran altos índices de pobreza: 22,9% de hogares pobres en 2006.⁷⁶ Además, la Defensoría del Pueblo advirtió que la cantidad de prestaciones adjudicadas por zona era menor a la demanda recibida.⁷⁷ A su vez, durante los años de existencia del programa Vale Ciudad no se contempló la situación de personas con requerimientos dietarios especiales por problemas crónicos de salud.⁷⁸
- La definición de la población beneficiaria como "familias en situación de *emergencia alimentaria y vulnerabilidad social*" era operacionalmente imprecisa, dando lugar a decisiones administrativas discrecionales a la hora de seleccionar a los receptores.
- Alegando restricciones presupuestarias, se negó el ingreso a familias y personas que cumplían con los requisitos generales del programa o que encontraban en riesgo su derecho a la alimentación.⁷⁹

74 ACIJ, *Deficiencias Nutricionales en la Ciudad de Buenos Aires. Informe Diagnóstico*.

75 Oficialmente se explicaba que la limitación geográfica se debía a que se estaba realizando una prueba piloto del programa. Sin embargo, esta argumentación puede excusar al Estado respecto de la implementación de un determinado programa pero no lo deja exento de cumplir las obligaciones de garantizar la alimentación de sus habitantes.

76 Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda, "Anuario Estadístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2007".

77 <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2005.pdf><http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2005.pdf>.

78 Tadei y Herrera Gallo, *El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires*, op. cit.

79 Ídem, 86.

- *Falta de información sobre la migración entre programas.* Se desconoce con exactitud la cantidad de familias que migraron de Vale Ciudad a los programas de segunda generación, dado que si bien esta información fue solicitada a los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social, ésta no fue respondida satisfactoriamente.
- *Cobertura insuficiente.* Esta deficiencia se manifestaba en dos sentidos, el primero en relación con el nivel de cobertura del programa respecto de sus propios receptores: en tanto que la prestación cubría alrededor del 30% de las necesidades nutricionales del hogar se encontraba latente la posibilidad de que el 70% de la canasta no pudiera ser cubierta.

[b]. Ciudadanía Porteña

El programa Ciudadanía Porteña fue creado a fines de 2005⁸⁰ con el fin de, por un lado, *superar la indigencia y disminuir significativamente la situación de pobreza de los hogares*⁸¹ y, por el otro, *“promover... la educación y protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y (la) reinserción en el mercado laboral de los adultos”*.⁸²

El programa, actualmente vigente, consiste en una transferencia monetaria a los hogares pobres e indigentes cuya situación es comprobada a través del cruce de bases de datos nacionales y provinciales, y de la información que surge del censo que realiza el Registro Único de Receptores (RUB). Si el ingreso del hogar es inferior a la línea de indigencia la prestación corresponderá al 75% de la CBA y si el ingreso del hogar es inferior a la línea de pobreza la prestación será 50% de la CBA. La lógica subyacente es que los hogares cuentan con algún ingreso propio o que deben esforzarse por lograrlo.

La normativa dispone también que los montos de las prestaciones debían actualizarse cada seis meses en función de las variaciones del costo de las canastas de pobreza e indigencia calculado por el INDEC.⁸³

En lo que se refiere a la asignación de la titularidad, Ciudadanía Porteña constituyó el primer programa que determinó que la titularidad debía ser prioritariamente femenina y que no sería compartida con ningún otro miembro del hogar.⁸⁴ Sólo en los casos en que la ma-

80 A través de la Ley 1506.

81 Informe de la Dirección General de Ciudadanía Porteña, junio 2009, Remitido mediante C. R. Nº 2526-MDSGC-09; s/ Oficio Judicial Nº 1397/09-Solicitud de Información referente al programa Ciudadanía Porteña.

82 Fuente: Artículo 2-objetivo del programa. Ley sancionada el 1º de diciembre de 2005 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

83 Ley 2408/07.

84 A julio de 2008 el 89,2% de los hogares contaban con una mujer como titular. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación –UIMyE–, “Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña, 2008”, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

dre se encontrara ausente de forma permanente o poseyera una incapacidad legal la titularidad de los receptores se inscribía a nombre del padre o la figura masculina de la familia.

El programa tuvo dos fechas de inscripción: la primera entre el 28 de noviembre y el 23 de diciembre de 2005 y la segunda entre el 20 de marzo y el 3 de abril de 2006. Desde entonces no volvió a abrirse la inscripción directa al programa, pudiendo incorporarse sólo quienes migraban de algún otro programa asistencial.⁸⁵ Para los receptores del programa Vale Ciudad se estableció una fecha de inscripción adicional. En la actualidad, la única vía de ingreso es a través del programa Ticket Social.

Para quienes provenían de otros programas como el Vale Ciudad o las Cajas de Comida la incorporación a Ciudadanía Porteña supuso un incremento del monto de la prestación y, en el último caso, una mejora también cualitativa al ampliar su autonomía en la aplicación de los recursos. A su vez, a diferencia de las prestaciones precedentes, Ciudadanía Porteña no establecía límites temporales a la prestación. Los receptores perciben la prestación mientras cumplan con las obligaciones establecidas por el programa y mantengan la situación de pobreza que le dio origen a su percepción.

La cantidad de hogares y personas atendidas por el programa fue evolucionando en el tiempo de la siguiente forma:

Cuadro Nº 30

Ciudadanía Porteña - Cantidad de hogares y personas. Período 2006/2008.

	2006	2007	2008
Hogares	64.953	57.470	60.034
Personas	227.336	210.593	218.495
Menores de 18 años	99.937	92.557	95.296

FUENTE: UNIDAD DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN –UIMyF–, “MONITOREO DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA, 2008”, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

El programa determina también condicionalidades para su acceso y permanencia: el plan de vacunación obligatoria, controles de salud para los receptores de 0 a 18 años y para los adultos mayores de 65 años de edad; asistencia a educación formal de los receptores de 5 a 18 años, promoción y finalización de los estudios y que los/as adultos/as de entre veinticinco y sesenta años de edad que se encuentren desocupados deben mantenerse activos en la búsqueda de empleo.

Por último, se establecen criterios de permanencia en el programa y se señalan los siguientes motivos como causa de baja del subsidio:

- Modificación de las condiciones que habilitaron al acceso del programa (requisitos de admisibilidad).

85 Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación –UIMyF–, “Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña, 2008”, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- *Incumplimiento de las corresponsabilidades establecidas.* Se concede a los hogares un plazo para regularizar su situación, pero en caso de continuar con el incumplimiento se habilita la retención de la prestación y finalmente, si la situación de incumplimiento persiste, se procede a la baja de la prestación.
- Existencia de trabajo infantil en la familia receptora.⁸⁶
- Comprobación de la falsedad de la información brindada para acceder al programa.⁸⁷

En cuanto a los problemas del programa pueden señalarse los siguientes:

- *Problemas de acceso:* los procedimientos de inscripción y migración entre programas con similares objetivos declarados presentan algunas limitaciones y márgenes cuestionables de discrecionalidad por parte de la autoridad de aplicación.
 - Personas y familias que originariamente eran receptores del Vale Ciudad y no pudieron migrar hacia Ciudadanía Porteña pasaron a recibir "cajas de comida", lo que significó una regresión respecto de la prestación anterior y una violación del principio de no discriminación, en tanto que familias en igual situación de pobreza e indigencia recibían prestaciones diferentes en calidad y cantidad. Además, se han detectado casos de familias que, en el traspaso entre programas, perdieron el acceso a cualquier tipo de prestación alimentaria.
 - El único mecanismo de ingreso a Ciudadanía Porteña, que constituye la inscripción previa a través de Ticket Social, se fijó sin que se hayan estipulado los plazos que tiene la Dirección General de Ciudadanía Porteña para efectivizar los traspasos ni las garantías procesales en donde figuren los criterios y prioridades en función de los cuales se realizarían.
 - El programa no ha explicitado adecuadamente la metodología del índice de vulnerabilidad que utiliza como proxy de los ingresos familiares y es el parámetro central para determinar el acceso de los receptores. Según señala la Defensoría del Pueblo en su Informe Anual 2007, el índice en cuestión no ponderaría de manera adecuada algunos componentes del gasto familiar, como sería el caso de los alquileres y la atención de la salud.⁸⁸
- *Deficiencias administrativas.* Para ser receptor del programa es requisito esencial haber sido censado por el RUB. Sin embargo, a junio de 2008, más de dos años después

86 Conforme a respuesta del programa a la Asesoría General Tutelar: C. R. N° 2526-MDSGC-09.

87 Fuente: Artículo 11-Criterios de permanencia en el programa. Ley sancionada el 1° de diciembre de 2005 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

88 Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Informe Anual 2007*, p. 120. Ver en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2007.pdf>.

de haber finalizado la última inscripción, 7,1% de los inscriptos aún no habían sido censados (casi 8000 hogares), por lo cual no podían constituirse como receptores.⁸⁹

- *Penalización y baja de la prestación.* La interrupción de la prestación y la baja del programa no se llevan a cabo en el marco de la Ley de Procedimientos Administrativos, en tanto estas decisiones deben ser notificadas previamente. Esto pudo ser constatado por esta asesoría en casos concretos:
 - El 10% de los reclamos recibidos por la Oficina por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia –ODI– de la Asesoría General Tutelar se vinculan a problemas de funcionamiento del programa Ciudadanía Porteña:
 - Disminuciones y bajas del subsidio sin notificación previa.
 - Disminuciones y bajas del subsidio con base en criterios no establecidos legalmente.
 - Modificaciones en las condiciones del subsidio sin actos administrativos que las sustenten.
 - Irretroactividad en el restablecimiento del monto total del subsidio, debido a fallas del propio programa.
 - El propio programa reconoció deficiencias de información⁹⁰, en tanto no se mencionan las razones que justifican cada una de las incorporaciones o rechazos al mismo. El programa tampoco notifica a los receptores de las resoluciones adoptadas.⁹¹ Por ello, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad propuso al Ministerio de Desarrollo Social “brindar respuesta completa, adecuada, oportuna y veraz, adjuntando copia de la documentación respaldatoria y los antecedentes de los actos administrativos dictados”,⁹² solicitud que no ha sido tomada en cuenta hasta el momento.
- *Cobertura insuficiente.* El programa no cubre la totalidad de los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El problema se debe en parte al bloqueo y las dificultades de acceso, pero, en mayor medida, se origina en la manipulación del valor monetario de las líneas de indigencia y de pobreza elaborados por el INDEC desde su intervención, a inicios de 2007. Estimaciones más realistas de estos datos⁹³ permiten

89 La última inscripción finalizó el 3 de abril de 2006. Sobre este tema se expresó la Defensoría del Pueblo en su Informe Anual de 2007: “Este incumplimiento afecta las posibilidades de evaluación equitativa y restringe el acceso al beneficio de miles de hogares”.

90 Informe 1287/DGCPOR/09 la disposición 20/DGCPOR/09

91 Esto fue reconocido por la Dirección del programa en el Informe 1275/DGCPOR/09.

92 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Anual 2008”, Buenos Aires, 2009.

93 Ver sección Nº 2 de este informe: “Pobreza e Indigencia de la CABA”.

estimar que a mitad de 2009 la CABA contaba con unos 110.000 hogares y más de 420.000 personas en situación de pobreza, en tanto que Ciudadanía Porteña registraba 68.000 hogares receptores. En consecuencia, *más de 38% de los hogares pobres no son alcanzados por el programa.*

- *Prestación insuficiente.* La normativa define a la prestación como 75% de la línea de la CBA (LI) para los hogares indigentes y el 50% de la CBA para los hogares pobres. Sin embargo, el poder adquisitivo real de la prestación se deterioró por causa del proceso inflacionario y el recorte de los índices del INDEC, por un lado, y el ajuste semestral de la prestación, por el otro.⁹⁴

El consiguiente deterioro del valor real del beneficio se intentó moderar a inicios de 2009 mediante una modificación que consiste en otorgar una suma fija por mes de \$ 121 para niños entre 5 y 14 años y de \$ 181 para niños de 15 a 18 años, estableciéndose también que el beneficio mensual por hogar tendría un piso de \$ 121 y un techo de \$ 968. Esta modificación de hecho del valor de la prestación, si bien para algunos hogares implica alguna mejoría, en la generalidad de los casos no corrige una brecha respecto de la normativa vigente de cubrir entre 0,50 y 0,75 de la CBA.

El Cuadro Nº 31 presenta una estimación del beneficio que el Programa otorgaría a distintos tipos de hogares en situación de indigencia y de pobreza y la relación de estos beneficios con los valores ajustados de la LI y la LP. Se observa así que para los hogares indigentes sólo el hogar unipersonal femenino alcanzaría a cumplir con la meta normativa del 0,75 de la LI. En el caso de los hogares pobres el beneficio se aproximaría más al objetivo normativo de cubrir 0,5 de la LI.

Puede observarse también que se presentan diferencias de tratamiento entre los distintos tipos de hogares beneficiarios. Así, por caso, para hogares en indigencia el beneficio puede representar entre 51,2% o 77,4% de la CBA correspondiente. Finalmente, cabe observar que en todos los casos considerados el beneficio representa entre 20% y 37% de la LP actualizada a valores de mercado más reales.

94 El inicio del programa en mayo 2006 tomó como referencia los valores de LI y LP del INDEC a marzo de 2006.

Cuadro Nº 31

Programa Ciudadanía Porteña. Beneficio mensual estimado y relación con los valores ajustados de LI y LP, según hogares. Junio 2009

Tipo de Hogar*	Nº de Miembros	Adultos Equivalente	Hogares Indigentes			Hogares Pobres		
			Beneficio en \$	% LI Ajustada	% LP Ajustada	Beneficio en \$	% LI Ajustada	% LP Ajustada
A	2	1,34	144,90	51,2	24,6	121,00	42,80	20,5
B	3	2,09	265,90	60,2	28,9	217,60	49,30	23,7
C	3	2,59	323,20	59,1	28,4	255,80	46,80	22,5
D	5	4,05	558,20	65,3	31,4	472,80	55,30	26,6
U (f)	1	0,74	121,00	77,4	37,2	121,00	77,40	37,2
U (m)	1	1,00	121,00	57,3	27,5	121,00	57,30	27,5

* Referencias

- A Mujer con niño menor de 5 años
- B Idem + niño entre 7 y 9 años
- C Mujer con 2 niños menores de 5 años y otro entre 7 y 9 años
- D 2 adultos con 4 niños, de 4, 9 y 15 años
- U Unipersonal, femenino y masculino

La reciente creación por parte del Estado Nacional de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social plantea no pocos interrogantes respecto de sus alcances concretos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. En particular, habida cuenta de que el Decreto de creación establece la incompatibilidad de esa asignación con cualquier otra prestación asistencial, nacional, provincial o municipal. Al menos en principio esta disposición impediría el ingreso de aquellos beneficiarios de Ciudadanía Porteña que podrían mejorar su situación con el programa nacional.

El Convenio de Cooperación Mutua para la implementación del Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social firmado el 9 de noviembre de 2009 entre el Gobierno de la CABA y la ANSES sólo contempla intercambio de datos pero no contempla ningún criterio o norma específica referida al traspaso de beneficiarios, actuales o potenciales.

- *El trabajo y la capacitación.* La ley que crea el programa Ciudadanía Porteña establece que los receptores tienen como corresponsabilidades asistir a los eventos de capacitación en seguridad y calidad alimentaria y a talleres de orientación laboral, así como mantenerse activos en la búsqueda de empleo, aprovechando también las ofertas de capacitación laboral implementadas en distintas jurisdicciones. Sin embargo, el programa no contempla acciones de capacitación en seguridad y calidad alimentaria ni talleres de capacitación laboral, ni información de las bolsas de trabajo del Gobierno de la Ciudad o el Gobierno Nacional.⁹⁵

95 Ante la pregunta sobre este punto efectuada por oficio al Programa, el mismo sólo dio cuenta en su respuesta C. R. N°2526-MDSGC-09 sobre la presentación de un proyecto con el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.

- *Acceso a la información.* Respecto de la obligación del Estado de producir y proveer información pública se han detectado falencias en lo que hace a la amplitud y la consistencia de la información ofrecida por el programa.
- *Metas físicas variables según fuente.* El Cuadro Nº 32 resulta de la comparación de las diversas respuestas del programa Ciudadanía Porteña respecto de sus metas físicas para los años 2006-2009:

Cuadro Nº 32

Cantidad de Hogares atendidos por el programa Ciudadanía Porteña, según pedido de informe, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009
Informe Nº 492/DGCPOR/09	—	36.795	57.470	60.034	64.000
Ministerio de Hacienda Cuentas de Inversión	—	—	97.438	73.556	87.860
Informe del sistema de Evaluación y Monitoreo. Informe Gestión. Julio 2008	—	—	—	64.703	—
Informe del sistema de Evaluación y Monitoreo. Informe Gestión. Mayo 2009	—	—	—	—	72.441
C.R.Nº 2526- MDSGC-2009	—	64.953	57.470	60.034	—
C.R. Nº 1386-DGCPOR-08	—	—	—	63.281	—

Presupuesto asignado a los Programas de Subsidios Alimentarios

Con respecto al presupuesto asignado a los Programas de Subsidios Alimentarios se observa que el gasto de la Ciudad de Buenos Aires ha ido aumentando nominalmente a lo largo de los años. Sin embargo, a partir de 2008, el incremento del gasto en términos reales disminuye sensiblemente.

Asimismo, a pesar del incremento presupuestario resulta imprescindible conocer las metas físicas de los programas, ya que la inscripción al programa Ciudadanía Porteña se encuentra cerrada desde abril de 2006.

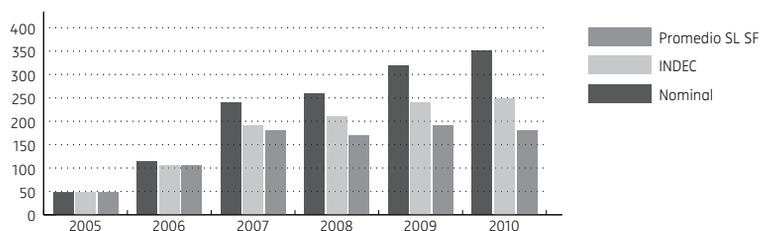
Cuadro Nº 33

Créditos presupuestarios subsidios para alimentación. En pesos corrientes, 2005-2010. Vale Ciudad y Todo Derecho Ciudadanía Porteña

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Original	Original
Vale Ciudad	40.611.255	—	—	—	—	—
Ciudadanía Porteña	—	121.359.412	233.305.920	264.569.774	323.445.982	342.587.726

Gráfico No9

Evolución del gasto Nominal y Real de Subsidios Alimentarios. 2005 - 2010



NOTA: 2005/2008 DEVENGADO Y 2009/2010 CRÉDITO ORIGINAL

[c]. Programa Ticket Social

El Programa Ticket Social se crea en 2008⁹⁶ y reemplaza al Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (Cajas de Comida). Consiste en tickets a ser canjeados en concepto de alimentos, elementos de limpieza y/o aseo. El monto asignado por familia es de \$ 100 (independientemente de la cantidad de miembros que conforman cada familia), y en el caso de familias con integrantes celíacos o desnutridos se realiza un refuerzo de \$ 50 adicionales por miembro familiar que padezca esa situación. La entrega del ticket es mensual y el programa tiene una duración de seis meses con opción a renovación siempre y cuando el receptor cumpla con los requisitos exigidos por el programa. Quienes perciben la prestación son definidos por el programa como familias residentes en la ciudad que se encuentran bajo la línea de pobreza según INDEC u organismo competente. También son susceptibles de ser consideradas receptoras las familias que hasta julio de 2008 recibían cajas de alimentos (Programa de Apoyo Alimentario a Familias) que no se hayan reempadronado durante 2008. En lo que respecta a la titularidad, al igual que en Ciudadanía Porteña se prioriza la titularidad femenina.

Los requisitos para la inscripción son residir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentar certificado de escolaridad en el caso de que haya niños o niñas en edad escolar y presentar certificado de riesgo nutricional o enfermedad celíaca, otorgado por hospital público, en caso de que haya personas en riesgo en el grupo familiar.

A su vez, la permanencia en el programa depende de que se retiren las chequeras en forma mensual –la ausencia sin justificación respaldatoria a dos entregas consecutivas da lugar a la baja automática de la prestación– y que se presenten los certificados actualizados, cada seis meses, del integrante o integrantes de los hogares que estuvieran en riesgo nutricional, en caso de que no se presente el certificado correspondiente se aplica la baja automática de la chequera adicional, hasta tanto se regularice la situación.⁹⁷

96 A través del Decreto 800/08.

97 Información conforme a *Informe No 786DGCPOP-2009*.

En caso que no se cumpla con esos requerimientos el programa toma medidas hacia los receptores, lo cual puede redundar en un apercibimiento, una suspensión o una baja permanente del programa. A su vez, superar la situación de pobreza que dio origen a la percepción de la prestación constituye un motivo para la baja de la prestación.⁹⁸

El programa Ticket Social constituye a su vez la puerta de entrada a Ciudadanía Porteña –como ya se mencionó– y una alternativa para aquellas familias que no reuniendo los requisitos para ingresar a Ciudadanía Porteña posean ingresos insuficientes y residan en la ciudad.

Para 2008 la cantidad anual de familias beneficiarias del Programa Ticket Social fue 18.011 y para 2009, de 27.555 en promedio. La cantidad de receptores del Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias que emigraron al Programa Ticket Social fue de 5551 hogares, y la cantidad de hogares receptores del Programa Ticket Social que no emigraron del programa precedente y/o modificaron la titularidad y/o composición de los hogares suma un total de 19.613. A su vez, la Dirección de Ciudadanía Porteña espera que a lo largo de 2009 aproximadamente 10.000 hogares receptores de Ticket Social migren hacia Ciudadanía Porteña. La misma Dirección ha manifestado que no todos los receptores de Ticket Social podrán migrar a Ciudadanía Porteña, ya que no todos cumplen con los requisitos de acceso al nuevo programa. En estos casos en que no se cumple con los requisitos pero las familias poseen ingresos insuficientes y residan en la CABA se continuará percibiendo la prestación que brinda el Programa Ticket Social.

Se han podido constatar los siguientes problemas del programa:

- *Monto insuficiente.* La suma de \$ 100 por familia receptora resulta arbitraria e insuficiente para cubrir los gastos mínimos en alimentación, a su vez que el monto por receptor disminuye al ritmo que las familias son más numerosas. Por ejemplo, una familia de dos miembros que no presente certificado de desnutrición y/o presencia de celíacos recibirá \$ 50 per cápita para satisfacer mensualmente su derecho a la alimentación, mientras que una familia de cuatro integrantes en igual situación recibiría \$ 25. A su vez que al tratarse de monto fijo que no prevé ningún mecanismo de ajuste la prestación sufre un deterioro de su capacidad de compra por inflación: de 2008 a 2009 Ticket Social pasa de cubrir el 9,53%⁹⁹ de la CBA para una familia tipo al 7,61%.¹⁰⁰

98 Información conforme a *Informe N° 786DGCOPOR-2009*.

99 Calculando sobre \$ 100 para una familia constituida por: Madre (de entre 30 y 50 años) 0,74 de la CBA, Padre (de entre 30 y 50 años) 1 de la CBA, Hijos/as (de 4-6 años y de 7-9 años) 0,63 y 0,62 de la CBA. CBA del INDEC ajustada según provincias de San Luis y Santa Fe para junio de 2008: calculada en \$ 391,59.

100 Calculando sobre \$ 100 para una familia constituida por: Madre (de entre 30 y 50 años) 0,74 de la CBA, Padre (de entre 30 y 50 años) 1 de la CBA, Hijos/as (de 4-6 años y de 7-9 años) 0,63 y 0,62 de la CBA. CBA del INDEC ajustada según provincias de San Luis y Santa Fe para junio de 2009: calculada en \$ 439,46.

Cuadro Nº 34

Metas físicas según pedido de informe.

	2006	2007	2008	2009	2010
C.R. Nº 1386-DGCPOR-08	—	—	20.000	—	—
Informe Nº 492/DGCPOR/09	—	—	19.162	21.125	—
Informe Nº 786-DGCPOR-2009	—	—	18.011	27.555	—

- *Baja del programa sin previo descargo de los receptores.* Como se ha mencionado, la inasistencia a dos entregas consecutivas redundaba en la baja de la prestación de forma automática, sin antes conocerse los motivos que la han originado, haciéndoles cargar a los receptores con todos los costos de los trámites y los tiempos que supondría reactivar la prestación. A su vez se desconoce la existencia de los plazos que posee el programa para rever la situación de una familia que fuera definida como "No Otorgado".
- *Acceso a la información.* Respecto de la obligación del Estado de producir y proveer información pública se han detectado una serie de falencias en lo que hace a la veracidad y a la consistencia de la información proveída por el programa.
 - Metas físicas variables según fuente. El Cuadro Nº 34 resulta de la comparación de las diversas respuestas del programa Ticket Social respecto de sus metas físicas para los años 2008 y 2009. Las notorias variaciones en los datos ponen en evidencia lo disímil de las respuestas brindadas por el propio programa respecto de sus metas físicas, lo que pone en duda la veracidad de la información que produce
 - Imposibilidad de medir el grado de efectivización de las migraciones. Con la creación de Ticket Social se da un cierre definitivo a los programas Cajas de Comida y Vale Ciudad, dado que quienes habían sido receptores de éstos debieron o haber perdido (ya sea de forma voluntaria o no) el acceso a las prestaciones alimentarias o ser receptores o bien de Ciudadanía Porteña o Ticket Social. Sin embargo, debido a las respuestas incompletas de la Dirección General de Ciudadanía Porteña y las disímiles metas físicas informadas, no ha sido posible para esta asesoría calcular la cantidad de familias que efectivamente lograron migrar de los programas de primera generación a los de segunda.

Análisis presupuestario del Programa Ticket Social

El análisis del presupuesto muestra un incremento sustancial de los recursos destinados al programa que pasaron de \$ 27 millones en 2009 a \$ 41 millones para 2010.

Cuadro Nº 35

Créditos presupuestarios Programa Ticket Social. En pesos corrientes, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Original	Original
Ticket Social	—	—	—	—	27.664.691	41.468.288

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

A partir del análisis puede observarse que el Estado incumple con la obligación de avanzar en el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación y el respeto al principio de no discriminación por diversas razones:

- A Deficiencia en el cumplimiento del principio de progresividad.** Se comprobó una disminución progresiva de la cantidad de personas pobres atendidas por el Estado para garantizar su derecho a una alimentación adecuada. En particular, el programa de mayor importancia –Ciudadanía Porteña– no ha respondido adecuadamente al empeoramiento de la situación social, tanto en lo referido a los alcances de la cobertura (que excluiría a más del 38% de los hogares en situación de pobreza) como respecto del valor real de la prestación. En este último aspecto, cabe destacar que el principal problema deriva de la normativa vinculada al valor de la LP del INDEC y la subestimación de este indicador. La modificación normativa introducida tiene alcance limitado sobre la adecuación de la prestación. Cabe destacar aquí que la CABA no cuenta con estadísticas sistemáticas propias que permitan un monitoreo efectivo de las condiciones de pobreza e indigencia.
- B Principio de igualdad y no discriminación.** La existencia de prácticas arbitrarias y errores administrativos que perjudican el derecho de los habitantes de la ciudad a una alimentación de calidad y a un trato igual. No todas las personas en iguales circunstancias y en situación de pobreza e indigencia reciben por parte del Estado la misma prestación para satisfacer su derecho a una alimentación adecuada. Mientras una familia “beneficiaria” de Ciudadanía Porteña puede tener derecho a percibir una prestación de hasta \$ 968, una familia similar podría recibir un prestación de hasta \$ 100¹⁰¹ por el programa Ticket Social.
- C Máximo de los recursos disponibles.** El cierre de la inscripción de potenciales receptores fue justificado en ocasiones en razón de restricciones presupuestarias, argumento que implicaría incumplir los compromisos locales e internacionales según los cuales los Estados deberán hacer su mayor esfuerzo presupuestario para garantizar el cumplimiento de los DESC.¹⁰²

101 Mientras no cuente con ningún miembro en situación de desnutrición.

102 Comité DESC.

D Acceso a la información. A lo largo del relevamiento se han encontrado serios obstáculos al acceso a la información y a datos de consistencia de los datos obtenidos.

- Falta de datos consistentes sobre metas físicas. Como se ha mencionado, la información obtenida por ejemplo sobre la cantidad de familias u hogares atendidos anualmente por los programas alimentarios (en especial Ciudadanía Porteña y Ticket Social) difiere sustancialmente entre cada una de las fuentes.
- Falta de información sobre migración interna entre programas. Tampoco es posible contar con información consistente sobre la migración interna entre diversos programas alimentarios, datos especialmente centrales para evaluar el grado de cumplimiento y efectivización del derecho a la alimentación.

3 DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino especifican que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: la educación debe ser *disponible*, debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; debe ser *accesible* material y económicamente para todos, sin discriminación; debe ser *aceptable* en forma y fondo para los estudiantes y para los padres, y debe *adaptarse* a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

A su vez, el PIDESC establece exigencias de “implantar un sistema adecuado de becas” para fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos (acorde con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación). A su vez, el Pacto exige “mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

En la Ciudad rigen los principios de la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Educación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Leyes Nº 114/98,¹⁰³ y Nº 898/02,¹⁰⁴ entre otras disposiciones relevantes en materia de educación. Así, existen determinadas condiciones educativas que el Estado debe garantizar, en particular el Art. 24 de su Constitución, que establece la obligación de asegurar y financiar la educación pública para todos los niños y niñas desde los 45 días de edad.

También la normativa vigente, nacional e internacional, obliga a respetar el principio de igualdad y de no discriminación en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo. Es decir que al gobierno local no le está permitido discriminar y está obligado a implementar políticas públicas que aseguren la igualdad real de oportunidades y de trato hacia los sectores más desfavorecidos.

3.1 PANORAMA EDUCATIVO EN LA CIUDAD

A 2007 la ciudad registraba aproximadamente 563.000 alumnos matriculados en establecimientos educativos estatales y privados de nivel inicial, primario y medio (ver cuadro Nº 36).

Tal como menciona un informe realizado por la ACIJ,¹⁰⁵ que analiza el grado de acceso y las condiciones de estudio en el sistema educativo público, es posible identificar grandes diferencias entre los distritos escolares pobres (ubicados en la zona sur, Distritos Escolares

103 Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada el 3 de diciembre de 1998, promulgada de hecho el 4/1/99 y publicada en el BOCBA Nº 624 del 3/2/99.

104 Sancionada el 17/9/02, promulgada el 2/10/02 a través del decreto 1283, y publicada en el BOCBA Nº 1542 del 8/10/02.

105 ACIJ, *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, 2009. Véase también nota del diario *Clarín* <http://www.clarin.com/diario/2009/06/14/um/m-01939011.htm>

–DE– 19, 4, 5, 3 y 21) y los ricos (ubicados en la zona norte, DE 15, 18, 10, 16 y 17) en materia educativa.

- Diferencias en el crecimiento de la matrícula. En los distritos más pobres de la zona sur de la ciudad, al menos desde 2002, se observa un persistente incremento de la matrícula en los niveles educativos estatales inicial, primario y medio. Por el contrario, en los distritos escolares más ricos se observa una disminución persistente de la cantidad de alumnos matriculados en el sistema educativo público y un incremento de la matrícula en establecimientos de educación privada.
- Diferencias en la cantidad de alumnos por escuela y por aula. El incremento de la matrícula no acompañado por un incremento en la cantidad de establecimientos educativos trajo aparejada una diferenciación en la cantidad de alumnos por escuela y por aula entre los distritos ricos y los pobres. En promedio, en los 4 DE más pobres más del 43% de sus aulas presentan *condiciones de superpoblación* y el 39%, *condiciones de hacinamiento*, mientras que en los 4 DE más ricos tales porcentajes descienden a 5% y 14%, respectivamente. En los distritos más pobres hay en promedio 441 alumnos por Unidad Educativa, mientras que en los 5 DE más ricos esta cifra apenas alcanza los 279 alumnos en promedio por Unidad Educativa. En el extremo, el DE 21 – uno de los más pobres– es el que presenta mayor cantidad de alumnos matriculados en menos unidades educativas (cuenta con 14 unidades educativas de nivel primario para un total de 9.577 alumnos). Esta situación es muy distinta en otros distritos –más ricos–, por ejemplo el 15, que tiene casi la mitad de alumnos matriculados que el distrito 21 (5.064) y 21 unidades educativas.
- Problema de falta de vacantes. Hoy en día, especialmente en los distritos más pobres de la ciudad de Buenos Aires, existe un problema extendido de deficiencia en el acceso a la educación, especialmente identificado en el nivel inicial. Al año 2008 se identificaron más de 7.900 niños y niñas sin vacante para cursar el nivel inicial que es obligatorio para el Estado (ver Cuadro Nº 37).
- La práctica de reubicar alumnos. A causa de la falta de espacio y la deficiente política de construcción de escuelas, los distritos con mayores niveles de superpoblación comenzaron a derivar alumnos a otros distritos escolares, más céntricos y con mayor capacidad de absorción de vacantes. Esta práctica se identifica al menos desde 2002 y se intensifica a partir de 2007.

En conclusión, en los distritos más pobres la capacidad de absorción de matrícula de las escuelas se encuentra completamente sobrepasada y faltan vacantes. Esta situación contrasta con la de otros distritos escolares, en donde la matrícula disminuye y los docentes enseñan a muchos menos alumnos por aula.

Cuadro Nº 36

Cantidad de alumnos matriculados en el sector estatal, nivel inicial, primario y medio. Año 2007.

Cantidad de alumnos matriculados	Estatal	Privado	Total
Nivel Inicial	46.477	59.143	105.620
Nivel Primario	148.823	118.223	267.046
Nivel Medio	102.171	88.322	190.463
	297.471	265.688	563.129

FUENTE: DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA. AÑO 2007.

Cuadro Nº 37

Cantidad de niños sin vacantes para el nivel inicial, 2002-2008.

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento de excedentes 2002-2008
Cantidad de niños sin vacantes	4393	4970	5299	6116	6047	6951*	7908**	80%

FUENTE: ACIJ SOBRE DATOS DE LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN INICIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

* Según datos presentados por el GCBA en la causa "ACIJ c/ GCBA sobre Amparo Exp. 23.360", a través de la Dirección de Educación Inicial dependiente del Ministerio de Educación. Sumando el número de excedentes para jardines maternos presentados en el marco del juicio por el Ministerio de Derechos Humanos, en total para toda la ciudad serían aproximadamente 8000 los excedentes para 2007. Al respecto, cabe aclarar que la falta de precisión sobre la cifra concreta se debe a que la demandada presentó diversos datos contradictorios en el transcurso del proceso, sin dar ningún tipo de explicación sobre las variaciones en las cantidades.

** Según datos presentados por el GCBA en la causa "ACIJ c/ GCBA sobre Amparo Exp. 23.360", a través de la Dirección de Educación Inicial dependiente del Ministerio de Educación. Sumándole el número de excedentes para jardines maternos presentados en el marco del juicio por el Ministerio de Derechos Humanos, en total para toda la ciudad serían aproximadamente 9200 los excedentes de 2008.

3.2 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DESTINADO A INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Con objeto de evaluar la forma en que el Estado ha respondido a la situación descrita, se analizó el gasto del gobierno en materia de infraestructura escolar durante el período 2005-2010.

Se observa un problema estructural y generalizado de subejecución del gasto destinado a la reparación, construcción y mantenimiento de escuelas. Como puede verse en el Cuadro Nº 38, la cantidad de dinero ejecutado al finalizar cada año es inferior al originalmente asignado.

Por otro lado, se observa que los montos ejecutados del programa Infraestructura Escolar aumentan en los años 2005, 2006 y 2007. En 2008 se registra una caída del presupuesto ejecutado del 10% respecto de 2007, y también se presenta el más bajo porcentaje de ejecución de todo el período con menos del 60% del presupuesto ejecutado. En 2009 y para 2010 se observa un incremento de los fondos asignados, aunque no se cuenta aún con información sobre ejecución (ver Cuadro Nº 38).

Tomando en consideración el panorama de desigualdad en el acceso y en las condiciones de estudio de los distritos pobres, el Informe de ACIJ también menciona que la existencia de

un trato desigual y discriminatorio hacia los distritos escolares más pobres en la asignación y ejecución de fondos para infraestructura escolar para los años 2001-2007.

- Todos los distritos escolares de la Ciudad registran porcentajes más altos de ejecución que los cinco distritos más pobres. Para los distritos más pobres se ejecutó sólo el 32,6% de las partidas presupuestarias destinadas a obras de infraestructura escolar, y para los más ricos se ejecutó casi el 50% de la plata.
- La cantidad de dinero destinada por obra para los distritos pobres fue en promedio menor que para el resto de los distritos de la ciudad para casi todos los años (en 2001, 2002, 2005 y 2006). En promedio en el período la ciudad gastó \$ 232.166 por obra en los distritos pobres y \$ 505.821 para el resto de la ciudad.

No se observan signos de corrección de los problemas señalados anteriormente. Así, en 2008 se verifica que:

- Persisten importantes márgenes de subejecución presupuestaria. El Cuadro Nº 38 muestra que cinco obras con presupuesto asignado por un total de \$ 9,2 millones no erogaron un solo peso al finalizar el año. En el caso de los dos distritos más pobres y con mayores problemas educativos como el DE 19 se ejecutó menos del 11% de los fondos y en el DE 21 la ejecución apenas alcanza el 50%.
- Persiste la falta de asignación de recursos para infraestructura en distritos pobres: los DE 3 y 5 no recibieron fondos para reparación y construcción de escuelas.

Por falta de información desagregada no se pudo avanzar en el análisis de la asignación presupuestaria de 2009 y 2010.

Cuadro Nº 38

Créditos presupuestarios Programa de Infraestructura Escolar. En pesos corrientes, 2005-2010.

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2005	69.528.214	86.672.179	64.522.711	92,8	74,4
2006	83.260.359	122.669.198	108.754.837	130,6	88,7
2007	159.108.357	149.247.185	137.704.990	86,5	92,3
2008	317.185.372	276.610.403	187.620.201	59,2	67,8
2009	243.489.616	295.207.927	105.964.688	43,5	35,9
2010	441.293.903	—	—	—	—

NOTA: VIGENTE Y DEVENGADO 2009 AL 30/09/2009

Cuadro Nº 39
Créditos presupuestarios Programa de Infraestructura Escolar por Distrito Escolar. En pesos corrientes, 2005-2010.

Distrito Escolar	2005				2006				2007				2008		
	Original	Vigente	Ejecutado	Original	Vigente	Ejecutado	Original	Vigente	Ejecutado	Original	Vigente	Ejecutado	Original	Vigente	Ejecutado
DE 1	3.538.026	1.237.186	58.033	2.164.730	665.632	657.281	6.550.000	3.702.971	3.688.106	0	0	0	0	0	0
DE 2	2.930.586	3.002.747	4.35.678	1.540.000	3.178.027	2.960.332	3.730.000	2.024.944	1.739.515	0	0	0	0	0	0
DE 3	291.000	467.856	188.035	809.854	994.332	807.852	300.000	0	0	15.704	0	0	15.704	0	0
DE 4	4.013.031	1.841.868	0	2.850.003	10.614.267	8.710.161	6.770.000	4.951.188	4.654.431	10.461.767	7.034.959	7.034.957	10.461.767	7.034.959	7.034.957
DE 5	592.000	201.568	32.778	1.300.000	520.000	450.000	4.400.000	1.301.000	1.233.022	0	0	0	0	0	0
DE 6	5.698.417	5.000.418	3.053.355	1.950.000	5.592.008	4.547.853	6.736.800	3.539.490	2.739.206	3.261.771	0	0	3.261.771	0	0
DE 7	195.565	195.565	142.232	500.000	3.330.920	1.544.116	730.000	250.000	250.000	1.802.967	1.394.589	1.394.588	1.802.967	1.394.589	1.394.588
DE 8	238.251	142.414	0	150.000	11.000	0	360.000	10.000	0	5.500.000	5.000.000	0	5.500.000	5.000.000	0
DE 9	1.502.000	376.000	0	1.128.010	28.010	0	980.000	100	0	0	0	0	0	0	0
DE 10	1.400.000	287.798	65.171	612.220	2.358.459	2.244.339	9.440.000	9.347.648	9.128.030	0	0	0	0	0	0
DE 11	1.279.160	1.179.160	385.675	1.686.946	2.562.824	2.499.834	1.750.000	1.673.884	1.632.192	2.218.911	717.731	717.731	2.218.911	717.731	717.731
DE 12	965.527	716.526	464.693	140.000	320.945	137.517	950.000	0	0	0	0	0	0	0	0
DE 13	738.289	395.289	0	1.200.000	5.884.948	3.863.045	2.830.000	2.736.044	2.104.119	72.914	67.071	67.070	72.914	67.071	67.070
DE 14	150.000	185.622	183.425	130.000	80.000	80.000	970.000	500.000	500.000	40.000	0	0	40.000	0	0
DE 15	450.000	204.358	15.362	100.000	20.000	0	24.390.000	25.377.654	20.807.948	5.171.294	825.284	825.284	5.171.294	825.284	825.284
DE 16	2.831.923	1.700.499	1.619.939	1.420.399	896.115	559.420	969.900	924.114	921.130	2.008.068	151.679	151.679	2.008.068	151.679	151.679
DE 17	700.000	613.576	163.575	650.000	90.000	0	3.670.000	2.702.000	1.488.971	0	0	0	0	0	0
DE 18	2.128.824	1.162.824	453.921	915.414	2.505.410	1.784.508	930.000	997.787	985.224	338.993	60	59	338.993	60	59
DE 19	1.430.861	1.369.475	778.692	1.365.113	841.686	465.113	4.360.000	1.500.000	1.500.000	94.6195	100.271	100.270	94.6195	100.271	100.270
DE 20	561.000	2.000	0	2.206.403	813.675	733.572	4.790.000	3.819.412	3.620.536	12.480.787	16.142.938	6.142.937	12.480.787	16.142.938	6.142.937
DE 21	80.000	51.000	0	600.000	470.004	0	10.150.000	840.231	714.519	18.409.868	15.799.159	5.799.158	18.409.868	15.799.159	5.799.158
TOTAL	67.687.260	84.586.733	62.443.231	80.491.025	118.273.912	104.376.585	159.108.357	149.247.185	137.704.990	317.185.372	307.157.918	180.580.481	317.185.372	307.157.918	180.580.481

■ Distritos pobres

■ Distritos ricos

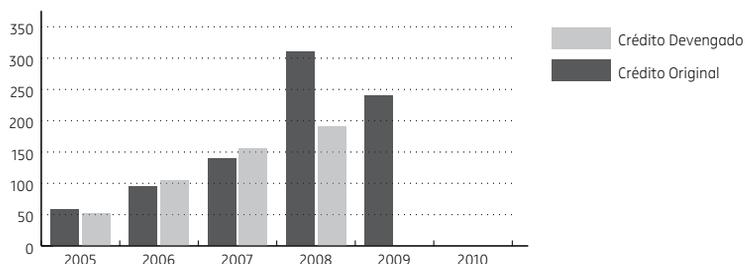
Cuadro Nº 40

Créditos presupuestarios Programa de Infraestructura Escolar desagregado por obra y Distrito Escolar, en pesos corrientes. 2008 y 2009

	Obra	2008		
		Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado
DE 1	—	—	—	—
DE 2	—	—	—	—
DE 3	C.F.P.№ 22 Polideportivo D.E.3 -Cochabamba 2147	15.704	0	0
DE 4	Escuela Media E Infantil Complejo Casa Amarilla D.E. 4 Blanes y Puerto de Palos	9.425.655	9.075.986	7.014.275
	Escuela de Recuperación Casa Amarilla DE 4 Alte.Brown y Espinosa	7.085	0	0
DE 5	—	—	—	—
DE 6	Escuela de Educación Especial 13 DE 6 - General San Martín	1.570.000	0	0
	Escuela Técnica Nº 6 F.Fader DE 6 La Porteña 54	1.691.771	0	0
DE 7	Escuela de Comercio Nº 17 DE 7 Fragata Sarmiento 1817	1.802.967	3.102.967	1.394.589
DE 8	Cbo 1 DE 8 - Monteagudo 345	5.500.000	0	0
DE 9	Escuela Media Nº 7 DE 9 - Malabia 2148	0	80.000	0
DE 10	Ei DE 10- Blanco Encalada 3471/3485	0	30.000	0
DE 11	Colegio Alberto Larroque DE11 Morón y Gualeguaychú	2.218.911	771.765	717.731
	Escuela Técnica Nº 5 DE 11- Alberdi 1845	0	30.000	0
DE 12	—	—	—	—
DE 13	Esc Inf S/№ DE 13 - Basualdo Y Dellepiane	72.914	72.914	67.070
DE 14	Escuela de Educación Especial 8 DE 14 - Estrada De Cano	40.000	0	0
DE 15	Escuela Media e Infantil Polo Saavedra DE15 Crisólogo Larralde 5085	5.171.294	3.035.871	1.371.344
	Escuela Discapacitados Polo Saavedra Crisólogo Larralde 5085	8.061.487	5.475.042	2.767.956
	Escuela de Música Pedro Esnaola Crisólogo Larralde 5085	14.275.977	3.966.884	1.692.111
DE 16	Escuela de Educación Especial y Form. Laboral Nº 28 DE16	100.000	0	0
	Escuela Media Nº 2 DE 16 Zamudio y José Cubas	1.908.068	166.246	151.679
DE 17	—	—	—	—
DE 18	Centro Educativo No Formal De 18 Mercedes 140	275.001	91.106	1.128
	Esc. de Danzas y Cerámica J. Donn DE 18 M. Cervantes 5068	63.992	0	0
DE 19	Escuela Primaria Nº 12 Enrique Rodó DE 19	538.728	18.728	18.697
	Escuela Especial Nº 7 DE19 - M. Acosta 2936	0	90.000	0
	Jardín Maternal Nº 6 DE19 Chilavert 1935	407.467	162.822	81.573
DE 20	Escuela Danza DE 20 Fonrouge 760	11.762.393	9.197.358	5.589.417
DE 21	Esc. Primaria Complejo Educativo Villa Lugano Pola y Barros Pazos	18.324.367	7.524.367	5.893.859
	J.J.№5 E.P.№4 DE 21 - Larrazábal 4520	85.501	8.748	0

Gráfico No 10

Crédito original y ejecutado para infraestructura escolar. 2005-2010

**Cuadro No 41**

Créditos presupuestarios Ministerio Educación y Educación Privada. En pesos corrientes, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito vigente al 30-09-2009	Crédito original
Presupuesto Educación Privada	243.479.953	353.996.971	417.636.845	613.200.819	709.982.829	806.774.724
Presupuesto Total Educación	1.596.366.949	2.235.107.759	2.761.058.342	3.581.344.818	4.116.093.212	4.936.055.132
Presupuesto Total Ciudad.	6.274.676.424	9.170.108.998	11.028.290.358	13.103.591.570	16.845.232.468	18.039.387.874
Educación Privada Educación	15.25%	15.84%	15.13%	17.12%	17.25%	16.34%
Educación Total Ciudad	25.44%	24.37%	25.04%	27.33%	24.43%	27.36%

3.3 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DESTINADO A EDUCACIÓN PRIVADA

En forma paralela a la situación descrita se registra un incremento persistente del presupuesto ejecutado destinado como transferencias a los establecimientos de educación privada y de su participación relativa en relación con el presupuesto general del Ministerio de Educación.

En el periodo 2005-2010 el presupuesto destinado a educación privada aumento un 231%, pasando a ser en 2005 \$ 243 millones (Devengado) a \$ 806 millones (Original) para 2010. Su relevancia dentro del presupuesto general del Ministerio de Educación también ha ido aumentando en el periodo analizado.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

A partir del análisis realizado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- A Violación al principio de no retroceso.** En un contexto de marcadas deficiencias educativas se comprueba que la participación del presupuesto asignado al Ministerio de Educación en el presupuesto general de la Ciudad ha ido disminuyendo desde 2008.
- B Violación al principio de la utilización del máximo de los recursos disponibles.** El Estado no ha utilizado el máximo de los recursos que estaban a su disposición para resolver las graves desigualdades educativas denunciadas a lo largo de los años por diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos. Por el contrario, se observa una persistente subejecución presupuestaria destinada a tareas de reparación, construcción y mantenimiento de escuelas. En 2008 el programa de Infraestructura Escolar ejecutó sólo el 59% de los fondos y al 30 de septiembre de 2009 había ejecutado únicamente el 35,9% del presupuesto asignado para el año. Además, en un contexto de deficiencia del gasto, dentro del Presupuesto General del Ministerio de Educación, se comprueba una tendencia al incremento del gasto destinado a la educación privada, que pasó de 15,2% en 2005 a 16,3% en 2010.
- C Violación al principio de contenido mínimo.** A pesar de a falta de información relativa a la cantidad de niños y adolescentes que no consiguen vacantes para escuelas estatales en el nivel primario y medio, se registra un incremento pronunciado de la cantidad de niños sin vacantes para jardines maternos. Al año 2008 en toda la ciudad se registraban 7900 niños que no consiguieron cupos por falta de espacio. Esto implica una clara violación de las obligaciones que tiene el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respecto del derecho a la educación.
- D Violación del principio de no discriminación.** Como se ha mencionado, el panorama educativo en la ciudad registra marcadas diferencias entre distritos pobres y distritos ricos tanto en materia de acceso a la educación como en las condiciones de estudio. A su vez, se identificó que la forma en que actuó el Estado asignando y ejecutando el dinero para infraestructura escolar a lo largo de los años también muestra un trato desigual en perjuicio de los distritos escolares más pobres. Este comportamiento discriminatorio se encuentra expresamente prohibido en la legislación internacional y local.

E Acceso a la información. Se han identificado serios y diversos problemas de producción y difusión de información pública que dificultan no sólo el diagnóstico de la realidad educativa de la Ciudad sino también el diseño y monitoreo de las políticas para revertir las situaciones de desigualdad descriptas.

En particular se han identificado los siguientes problemas:

a. Modificación en la forma de desagregación de la información. El Departamento de Estadísticas dependiente del Ministerio de Educación no presenta en la actualidad información desagregada por Distrito Escolar, sino por CGP. De esta forma, analizar la evolución de la matrícula, los índices de sobreedad y repitencia, la cantidad de alumnos por aula y por escuela, la cantidad de establecimientos de jornada simple y completa resulta poco menos que imposible.

b. Falta de producción y difusión de datos.¹⁰⁶

- *Falta de vacantes.* La forma de evaluar estadísticamente el grado de avance en la cobertura de educación debe provenir necesariamente de la producción de datos sobre cantidad de chicos sin vacantes para cada uno de los niveles educativos, desagregado por Distrito Escolar. Sin embargo, tal como ha sido denunciado,¹⁰⁷ esa información no se encuentra disponible y carece de confiabilidad. Los únicos datos existentes provienen de una acción judicial justamente por la falta de vacantes en el nivel inicial.¹⁰⁸
- *Condiciones de estudio.* Por otro lado, para evaluar el respeto al principio de igualdad y no discriminación también es preciso contar con información estadística sobre distintos aspectos vinculados a las condiciones de estudio en las escuelas. Por ejemplo datos sobre cantidad de aulas por distrito escolar que se encuentran en situación de superpoblación y hacinamiento, tipo de equipamiento por escuela, etc. Esta información tampoco se encuentra disponible.

106 Véase ACIJ op. cit. 118.

107 La ACIJ ha denunciado públicamente este problema, luego de haber iniciado acciones judiciales por la falta de respuesta. Finalmente han presentado un proyecto de ley para regular el sistema de producción de información relativa a la falta de vacantes en el sector estatal en cada nivel educativo.

108 ACIJ c/Gob. Ciudad sobre Amparo. Expediente 23.360.

4 DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud se encuentra consagrado en los diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y está directamente vinculado con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. Se considera el derecho a la salud un concepto de índole integral, por lo tanto se señala el carácter de complementariedad de sus dimensiones, así como su interdependencia: se estará violando el derecho a la salud de una persona en la medida en que alguno de sus aspectos no sea respetado.

De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño (CDN), los niños deben disfrutar del más alto nivel posible de salud y tener acceso a servicios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación. La CDN enfatiza en particular que los Estados Partes adopten las medidas apropiadas para reducir la mortalidad infantil, y en la niñez asegurar a todos los niños la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias.

Asimismo se asume el compromiso de combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible, el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del ambiente.

En particular, en su Art. 20, la Constitución de la Ciudad establece que *“el gasto público en salud es una inversión social prioritaria”*, y se establece que el sistema de salud debe ser gratuito y accesible para todos.

Además, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una ley específica de salud, la Ley Nº 153, sancionada en 1999, que alcanza a *“todas las personas sin excepción, sean residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires”*.¹⁰⁹ La ley establece que las garantías del derecho a la salud integral se sustentan, entre otros, en los siguientes puntos: la cobertura universal de la población, el gasto público en salud como una inversión social prioritaria, la gratuidad de las acciones de salud y *“el acceso y utilización equitativos de los servicios, que evite y compense desigualdades sociales y zonales dentro de su territorio”*.¹¹⁰

A su vez, la ley establece que el sistema de salud se encuentra integrado por el conjunto de recursos tanto de dependencia estatal, de la seguridad social, como del ámbito privado, que se desempeñen dentro de la geografía de la ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, el sector estatal, integrado por todos los recursos de salud dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tiene entre sus objetivos *“contribuir a la disminución de los desequilibrios sociales mediante el acceso universal y la equidad en la atención de la salud, dando prioridad a las acciones dirigidas a las personas más vulnerables y a las causas de morbimortalidad prevenibles y reducibles; desarrollar políticas sanitarias centradas en las familias para la promoción comunitaria (...), garantizar el ejercicio de los derechos reproductivos de las personas a través de la información, educación, méto-*

109 Ley 153, Art. 2º.

110 Ley 153, Art. 3º.

dos y prestaciones de servicios, y eliminar los efectos diferenciales de la inequidad sobre la mujer en la atención de salud”.

Con objeto de analizar el grado de avance de la Ciudad en materia de salud, se seleccionaron los siguientes programas que atienden especialmente a niños y niñas: los Hospitales Infantiles, el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa VIH Sida, el Programa de Inmunizaciones y el Programa Materno Infantil.¹¹¹

4.1 HOSPITALES INFANTILES EN LA CIUDAD

A la actualidad, la Ciudad cuenta con cinco hospitales públicos que atienden especialmente a niños y niñas, y se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Salud:

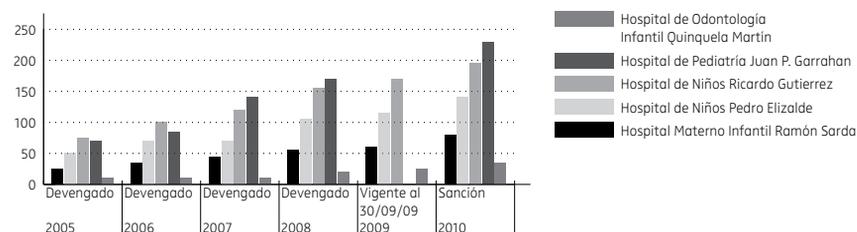
- El Hospital de Pediatría Juan P. Garrahan. Se trata de una institución descentralizada cuyo financiamiento es compartido por el Ministerio de Salud de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.¹¹²
- El Hospital Materno Infantil Ramón Sardá.
- El Hospital General de Niños Ricardo Gutiérrez.
- El Hospital General de Niños Dr. Pedro de Elizalde.
- Hospital de Odontología Infantil Quinquela Martín.

Presupuesto destinado a los hospitales infantiles

El análisis del presupuesto asignado y ejecutado a los mencionados hospitales muestra un incremento persistente tanto nominal como real.

Gráfico Nº 11

Presupuesto ejecutado para hospitales infantiles. 2005-2010



NOTA: 2009 GARRAHAN S/D

¹¹¹ Se exceptúan del análisis las políticas de salud mental, que se analizan en el siguiente apartado.

¹¹² De acuerdo con el Decreto Nº 815-PEN-89.

Cuadro Nº 42

Créditos presupuestarios hospitales infantiles, en pesos corrientes. 2005-2010

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito vigente 30-09-2009	Crédito original
Patologías Específicas	Hospital Materno Infantil Ramón Sardo	27.457.762	36.905.842	44.404.148	55.123.950	67.458.506	81.854.181
Atención Médica en Hospitales de Niños	Hospital de Niños Pedro Elizalde	47.591.750	67.984.940	80.497.138	104.616.267	115.630.614	140.147.898
	Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez	73.086.885	101.629.223	119.083.551	154.355.166	173.026.482	196.904.389
	Hospital de Pediatría Juan P. Garrahan	66.731.095	82.218.867	137.212.557	171.555.090	S/D	231.967.022
Atención Odontológica en Hospitales Especializados	Hospital de Odontología Infantil Quinquela Martín	4.026.257	5.122.716	7.348.105	9.296.725	10.528.301	12.288.598

4.2 PROGRAMA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

La normativa vigente tanto a nivel nacional como a nivel local sobre salud sexual y reproductiva fija las bases para el funcionamiento del sistema de salud suponiendo la adecuación de sus prácticas y normas y generando obligaciones a cargo de los efectores de salud.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires reconoce los derechos reproductivos y sexuales, que deben ser ejercidos libres de coerción y violencia como derechos humanos básicos, especialmente los referidos a decidir responsablemente sobre la procreación, el número de hijos y el intervalo entre sus nacimientos. A su vez, la Constitución garantiza expresamente "la igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones como progenitores y se promueve la protección integral de la familia".¹¹³

Asimismo, en la Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se indica que se deberá "(...) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación al grupo familiar conviviente, la educación en materia de salud sexual y reproductiva, tendientes a prevenir el embarazo no deseado y las enfermedades de transmisión sexual (...) "¹¹⁴ y "(...) garantizar la atención de la salud a toda adolescente embarazada".¹¹⁵

La ley básica de salud consigna respecto de los derechos de todas las personas que acuden al sistema de salud y sus servicios con los servicios de atención" (...) el "ejercicio de los

113 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Artículo 37.

114 Ley 114 (Artículo 23, inciso e).

115 Ley 114 (Artículo 23, inciso k).

derechos reproductivos, incluyendo el acceso a la información, educación, métodos y prestaciones que los garanticen (...)",¹¹⁶

En 2000, a partir de la ley 418 se crea el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, que tiene como principales objetivos garantizar el acceso de varones y mujeres a la información y a las prestaciones, métodos y servicios necesarios para el ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos; garantizar a las mujeres la atención integral durante el embarazo, parto y puerperio, y disminuir la morbilidad materna e infantil.¹¹⁷

Para acceder a los servicios, el interesado debe acercarse a alguno de los centros asistenciales del Sistema de Salud Pública de la Ciudad de Buenos Aires: centros de salud, centros médicos barriales, médicos de cabecera y hospitales de la ciudad de Buenos Aires. La atención y la provisión del método son gratuitas.

Presupuesto destinado al Programa de Salud Sexual y Reproductiva

Parte de la normativa que regula el Programa de Salud Sexual y Reproductiva (Ordenanza 47.731) establece el monto fijo que debe ser asignado anualmente al programa, que corresponde a una suma de un millón de pesos. Este criterio, en contextos de crecimiento de precios como el que caracteriza la situación de la ciudad de Buenos Aires, resulta regresivo y viola los compromisos asumidos por la Ciudad en materia del derecho a la salud.

Al analizar el presupuesto asignado y ejecutado al programa en el período considerado, puede comprobarse que la situación se agrava, en tanto en todo el período analizado nunca se llegó a ejecutar la totalidad de los fondos asignados. Como se observa en el Cuadro Nº 43, los porcentajes de ejecución nunca han superado el 70%. Desde 2005 hasta 2008, el programa tuvo asignados en suma \$ 4.654.600, de los cuales llegó a ejecutar tan sólo \$ 1.883.723.

Cuadro Nº 43

Créditos presupuestarios Programa de Salud Sexual y Reproductiva. En pesos corrientes, 2005-2010.

Salud Reproductiva	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito devengado	% Ejecución sobre original	% Ejecución sobre vigente
2005	1,023,000	805,904	740,232	72,36	91,85
2006	1,607,800	282,032	282,031	17,54	100,00
2007	1,005,000	223,220	178,220	17,73	79,84
2008	1,018,800	998,809	683,240	67,06	68,41
2009	1,000,000	S/D	S/D	S/D	S/D
2010	1,557,500	—	—	—	—

4.3 PROGRAMA VIH-SIDA

Las obligaciones específicas y compromisos asumidos en materia del VIH-Sida se encuentran regulados a nivel nacional por la Ley 23.798, denominada Ley Nacional de Sida, sancionada en 1990 y reglamentada en 1991 por el Decreto 1244/91, que le asigna al gobier-

¹¹⁶ Ley Básica de Salud .Artículo 4.

¹¹⁷ Ley 418 de Salud Sexual y Reproductiva. Artículo 3.

no nacional la responsabilidad de comprar los medicamentos para tratar el VIH-Sida. Por otra parte, la Ley 24.455 sancionada establece la obligatoriedad para las obras sociales de ofrecer tratamientos médicos, psicológicos y farmacológicos a las personas con VIH, y la Ley 24.754 incorpora la atención de las personas con VIH por parte de las empresas de medicina prepaga.¹¹⁸

La articulación entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se regula a través del convenio N° 7, celebrado en 1997, que establece las competencias relativas a la distribución de los medicamentos.

El ente encargado de la articulación entre la Ciudad y la Nación es la Coordinación Sida,¹¹⁹ que a la vez es responsable de la ejecución de sus propios programas a nivel local. Entre 2007 y 2009 se sancionaron los decretos 2075/07, 106/09 y 423/09, que fueron modificando la estructura del Ministerio de Salud, que implicó que Coordinación Sida pasara de ser una dirección a un programa, degradándose de este modo su jerarquía institucional. Esta desjerarquización supone en la práctica que el programa no cuente con presupuesto propio ni planta de gabinete, es decir, que no puede designar a su propio personal.

En la región del Cono Sur, la Argentina forma parte del grupo de países que aseguran la asistencia y el acceso universal y gratuito al tratamiento antirretroviral. El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación garantiza estos servicios a través del Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, Sida y ETS, que suministra a todo el territorio nacional los medicamentos necesarios para tratar la enfermedad, a aquellas personas sin cobertura social que prueben no poseerla, ser indigentes o insolventes.

En la ciudad de Buenos Aires hay 8.801 personas que conviven con el virus del VIH-Sida,¹²⁰ número que representa el 30% de los infectados de la Argentina.¹²¹ La información y educación respecto del VIH-Sida y las posibilidades de acceso al sistema de salud resultan componentes fundamentales para prevenir la transmisión y para el adecuado cuidado y tratamiento de las personas que conviven con el virus.

La pobreza y el bajo nivel de instrucción son variables que potencian el riesgo de las personas frente a la enfermedad. Un análisis reciente de Coordinación Sida da cuenta de que los grupos con mayor predominancia a ser diagnosticados de forma tardía son la población masculina, los mayores de 50 años y las personas con menor nivel de instrucción: el 40% de las mujeres embarazadas con VIH-Sida no superó la escuela primaria y sólo el 25,4% completó estudios secundarios o superiores. "Estas ci-

118 Fundación Huesped. Ver: <http://www.huesped.org.ar/>

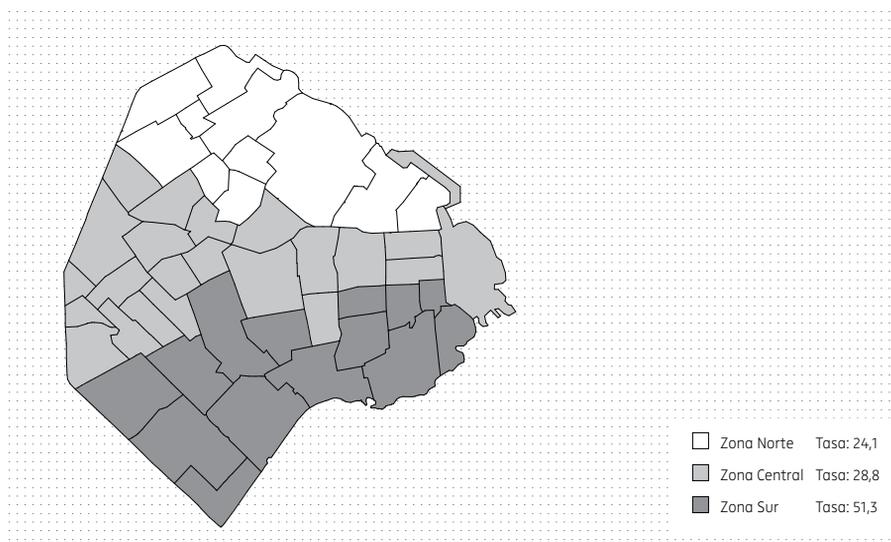
119 Creado por el Decreto N° 2202/ 00.

120 Coordinación Sida Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Situación epidemiológica del VIH-Sida en Ciudad de Buenos Aires*, Mayo 2009, p. 17.

121 Fuente: Entrevista mantenida con la Dirección de Coordinación Sida el 28/10/2009.

fras ponen en evidencia que el bajo nivel de escolaridad incrementa la vulnerabilidad de la población más pobre frente al VIH-Sida".¹²²

En el mismo sentido, se observa el siguiente mapa, que da cuenta de que la zona sur, la más pobre de la ciudad y la que posee las tasas más altas de deserción escolar y repitencia, presenta los índices de contagio más altos, mientras que la zona norte, donde viven, en promedio, las personas con ingresos más altos y la que presenta las tasas más bajas de deserción escolar y repitencia, presenta el menor índice de personas viviendo con VIH-Sida (PVVS).



Presupuesto asignado para prevención y atención VIH

Al analizar el presupuesto asignado para prevención y atención del VIH en la ciudad, se comprueba un marcado retroceso en términos nominales en el crédito original, que cae en un 23% de 2007 a 2009.

Por otro lado, también se observa un bajo porcentaje de ejecución respecto del crédito aprobado, que no supera para ninguno de los años el 50%. Es decir que todos los años se gastó menos de la mitad del dinero disponible y aprobado por la Legislatura de la Ciudad para atender la problemática del VIH-Sida.

¹²² Coordinación Sida Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Situación epidemiológica del VIH-Sida en Ciudad de Buenos Aires*, Mayo 2009, p. 11.

Cuadro Nº 44

Créditos presupuestarios Programa de Prevención y atención VIH. En pesos corrientes, 2005-2010.

Prevención y atención VIH	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito devengado	% Ejecución sobre original	% Ejecución sobre vigente
2005	—	—	—	—	—
2006	—	—	—	—	—
2007	3.765.674	1.696.202	1.695.991	45,04	99,99
2008	3.402.305	693.096	660.619	19,42	95,31
2009	2.914.600	S/D	S/D	S/D	S/D
2010	4.586.000	—	—	—	—

4.4 PROGRAMA DE INMUNIZACIONES

El programa Inmunizaciones¹²³ depende de la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud (Dirección General Adjunta Redes de Servicios de Salud) y “tiene como principal función organizar y programar la gestión, distribución y provisión de insumos inmunobiológicos y de material descartable”. El propósito fundamental del Programa es que toda persona que deba ser inmunizada y concurra a un centro de vacunación de la Ciudad sea correctamente vacunada y entre sus objetivos centrales se encuentra el de priorizar la atención de la población mas vulnerable. Por ello, las acciones de este programa se desarrollan priorizando las áreas de riesgo.

Presupuesto destinado al programa de inmunizaciones

Al analizar la asignación presupuestaria al programa puede comprobarse un alarmante problema de subejecución. En 2007, de los más de tres millones de pesos asignados para inmunizaciones sólo se gastó el 3,6%. Una situación similar se registra para 2008, cuando se llegó a gastar tan sólo el 15% del dinero originalmente asignado.

Cuadro Nº 45

Créditos presupuestarios Programa de Inmunizaciones. En pesos corrientes, 2005-2010.

Inmunizaciones	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito devengado	% Ejecución sobre original	% Ejecución sobre vigente
2005	3.637.232	3.162.565	3.058.280	84,08	96,70
2006	3.458.740	3.263.929	2.912.653	84,21	89,24
2007	3.210.500	119.180	116.170	3,62	97,47
2008	5.285.996	1.993.690	824.791	15,60	41,37
2009	N/I	—	—	—	—
2010	N/I	—	—	—	—

123 Fuentes: <http://www.buenosaires.gov.ar/guiaba/guia/> y http://www.buenosaires.gov.ar/areas/salud/a_primaria/programas/inmunizacion

4.5 PROGRAMA MATERNO INFANTIL

El Programa Materno Infantil se crea mediante la Ley Nº 147 30/12/1998, depende de la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud y se efectiviza a través de los hospitales, centros de salud y centros médicos barriales. El Programa Materno Infantil brinda servicios de control de embarazo y del niño sano, así como de promoción de la lactancia materna. El servicio está destinado a mujeres embarazadas y a niños y niñas de hasta 5 años. Se accede al programa acercándose al centro de salud o centro médico barrial. Según se informa, en el marco del programa en los centros de salud se entregaría a los receptores leche, hierro y vitaminas como refuerzo nutricional.

A partir de trabajos de investigación y relevamiento, se han podido constatar diversos problemas sobre el funcionamiento del programa:¹²⁴

- El total de la partida mensual no cubre las necesidades de las personas –niños y embarazadas– que concurren a los centros de salud, estando muy por debajo de la cantidad necesaria para distribuir la leche de acuerdo con lo estipulado por el Programa Materno Infantil.
- No hay un criterio único de distribución de leche. Algunos centros de salud la reparten a las madres presentes hasta agotar el stock, otros la reservan para el niño desnutrido, otros la entregan para el control del niño sano, otras áreas programáticas la reparten en partes iguales en los CESAC independientemente de las necesidades.
- Los CESAC actúan en su mayoría como meros consultorios externos receptores exclusivamente de la demanda espontánea y generalmente saturados por esta demanda, con lo que es imposible accionar sobre la población afectada que no concurre a ningún centro asistencial y es la de mayor vulnerabilidad social.

Presupuesto destinado al Programa Materno Infantil

Al analizar el presupuesto del programa puede comprobarse que a partir de 2006 se registra una caída del presupuesto asignado al programa, lo que agravaría aún más las denuncias descriptas anteriormente de la insuficiencia de recursos para cubrir los gastos. Desde 2006, se redujo la asignación en \$ 500.000, que si se toma en cuenta el contexto de aumento de precios, la baja resulta aún más pronunciada.

Por otro lado, al igual que sucede con otros programas, se identifica un problema de subejecución presupuestaria, especialmente en 2007 y 2009.

124 ACIJ, "El déficit nutricional en la Ciudad de Buenos Aires", 2006.

Cuadro Nº 46

Créditos presupuestarios Programa Materno Infantil. En pesos corrientes, 2005-2010.

Plan Materno Infantil	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito devengado	% Ejecución sobre original	% Ejecución sobre vigente
2005	3.297.274	4.002.506	4.002.506	121,39	100,00
2006	4.866.750	4.631.438	4.455.108	91,54	96,19
2007	4.735.830	3.103.520	3.096.018	65,37	99,76
2008	—	—	—	—	—
2009	4.377.568	S/D	S/D	S/D	S/D
2010	4.586.000	—	—	—	—

4.6 INFRAESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE SALUD

Al analizar la evolución del gasto destinado a obras de infraestructura dentro del Ministerio de Salud, el problema de la subejecución presupuestaria vuelve a manifestarse. Respecto del crédito originalmente asignado, la ejecución, con excepción de 2006, no supera el 78%. Llama la atención el año 2008, cuando no se llegó a ejecutar ni la mitad de los fondos asignados a infraestructura.

Cuadro Nº 47

Créditos presupuestarios Infraestructura del Ministerio de Salud. En pesos corrientes, 2005-2010.

Infraestructura	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito devengado	% Ejecución sobre original	% Ejecución sobre vigente
2005	103.048.111	127.070.110	80.448.677	78,07	63,31
2006	111.389.020	170.419.502	139.079.336	124,86	81,61
2007	152.290.267	124.749.153	107.264.214	70,43	85,98
2008	244.541.550	209.987.343	115.516.591	47,24	55,01
2009	199.510.740	142.717.610	48.325.644	24,22	33,86
2010	149.922.146	—	—	—	—

DERECHO A LA SALUD

Violación del principio de no retroceso. Se comprobó una asignación presupuestaria regresiva en casi todos los programas de salud analizados. Este accionar estatal va en contra de sus compromisos asumidos en materia de salud.

Violación del principio de la utilización del máximo de los recursos disponibles. Se identifica un marcado problema de deficiencia en el gasto de los recursos. Todos los programas analizados (de Salud Sexual y Reproductiva, de VIH-Sida, de Inmunizaciones, Materno Infantil e Infraestructura del Ministerio de Salud) presentan muy bajos niveles de ejecución, lo cual es alarmante, porque la mayoría de ellos depende de la compra de suministros para cumplir con su rol fundamental de garantía del derecho a la salud. El Estado no ha cumplido con la obligación de utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición.

Acceso a la información. La Ciudad carece de un registro acabado sobre la situación alimentaria y nutricional en su territorio. La ausencia de esos datos dificulta la evaluación de los alcances del derecho a la salud en la Ciudad y del cumplimiento de las obligaciones por los Estados. La ausencia de tales registros ha originado incluso acciones judiciales por parte de organizaciones de la sociedad civil (ACIJ contra Gob. Ciudad sobre Amparo EXP 27599 /0).

CAPÍTULO III

SALUD MENTAL
Y DERECHOS HUMANOS

1. SALUD MENTAL: MARCO NORMATIVO Y ESTADO DE SITUACIÓN

En materia de salud mental, el marco normativo que regula la acción del Estado está compuesto por la Ley 22.914,¹²⁵ la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a nivel nacional y la Ley 448 a nivel local.

La Ley 448 de Salud Mental se sanciona en 2000 e introduce el concepto de salud mental vinculado con el de derechos humanos. La presente ley determina la desinstitucionalización, la rehabilitación y la reinserción social de los pacientes. Se orienta a implantar un sistema de prevención, promoción y protección de la salud mental, propone transformar el actual modelo hospitalocéntrico y favorecer iniciativas que tiendan a prácticas de inserción con la comunidad. Asimismo, la Argentina ha reforzado este paradigma en la forma de abordar la salud mental mediante la ratificación en 2008 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La nombrada Convención plantea la necesidad de diseñar una política institucional de accesos a la justicia y derecho a la defensa a fin de abandonar el histórico abordaje asistencialista del problema y considerar a esas personas como sujetos de derechos.

Sin embargo, a pesar de la normativa vigente, aún falta un plan integral de políticas públicas en salud mental y la creación de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios y derechos plasmados en las leyes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Hoy en día se observa que la política de salud mental de la Ciudad se estructura sobre el recurso de "manicomialización", en un sistema de internación que se encuentra colapsado y en estado de abandono.

Como menciona el CELS en un informe,¹²⁶ de los más de 2.400 pacientes que se encontraban internados en servicios de salud mental de hospitales públicos de la ciudad de Buenos Aires a agosto de 2005 un 9% lo está desde hace 25 o más años; un 27% está internado desde hace 10 años o más, y el promedio general es de 9 años. Los hospitales Borda y Moyano superan ese promedio de internación.

Como agravante de la situación, se comprobó también que un alto porcentaje de la población internada en hospitales de salud mental se encontraría en condiciones de alta, pero la externación no se concreta por diversas cuestiones socioeconómicas y falta de recursos para derivar los casos. Según fue informado a la AGT,¹²⁷ la cantidad de personas que se en-

125 En la ciudad de Buenos Aires, existe una concurrencia de jurisdicciones entre la justicia nacional y la de la Ciudad, porque aún no se han transferido la competencia en materia de familia. En este sentido, frente a algunos procesos judiciales interviene la justicia nacional con competencia en familia (control de internación, insania, inhabilitación, etc.), y para controlar el alcance de la política pública desplegada en el ámbito de la salud mental y aplicación real de la Ley 448 interviene el fuero contencioso en términos de la competencia, ya que el demandado es en este caso el GCBA y los programas que éste genere.

126 CELS, *Los derechos humanos y la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires*, 2006.

127 Conforme informe remitido por la Asesoría Tutelar N° 1 Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario con fecha 29/10/07. Oficio N° 1162/07.

contraban en condiciones de ser externadas y permanecían internadas por razones sociales ascendía a 424 en 2004, 420 en 2005 y 569 en 2006 y 2007 (ver los datos desagregados por hospital en Cuadro Nº 48).

Por otro lado, también se observa que faltan recursos humanos en términos generales, por lo cual el poco personal disponible se encuentra trabajando casi en su totalidad en el ámbito intrahospitalario y no queda personal disponible para trabajar el egreso. Finalmente, se hace necesario destacar que las intervenciones se basan fundamentalmente en el tratamiento medicamentoso y casi no existe otro tipo de servicio que se dirija a favorecer el ejercicio del derecho a la recreación, educación, formación laboral y deporte, entre otros.

A su vez, se comprueba una falta de unificación sistémica y racional de la atención de la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. No se encuentra ninguna lógica explicativa que justifique de forma coherente que el Ministerio de Desarrollo Social preste servicios relacionados con la salud mental. Esta disociación de los efectores de salud en dos ministerios no sólo afecta la coordinación de las acciones, sino también la posibilidad de garantizar los derechos de las personas afectadas en su salud mental. El Ministerio de Desarrollo Social no cuenta con los recursos humanos idóneos para monitorear la acción de las instituciones privadas con las que tiene convenio para la atención de la salud mental, dejando en estado de completa desprotección a quienes reciben estas prestaciones.

Asimismo, las clínicas privadas de salud mental a las que accede la población de la ciudad a través de sus propios recursos (obras sociales, prepagas, fondos personales) no son supervisadas por el GCBA en lo que respecta a las condiciones no sólo de habitabilidad de éstas, sino también de calidad de vida y de servicio de salud que se brinda a las personas allí alojadas, función adjudicada al gobierno local a través del artículo 5º de la Ley 448.¹²⁸

Cuadro Nº 48

Cantidad de personas internadas en hospitales de salud mental con alta médica. 2004-2007.

	2004	2005	2006-2007
Borda	244	189	162
Moyano	158	198	393
Tobar García	8	22	11
Alvear	14	11	3
Total	424	420	569

128 Artículo 5º: "La autoridad de aplicación conduce, regula y controla el sistema de salud mental. Son sus funciones: [...] c- La conducción, coordinación y regulación del sistema de salud mental; d- La habilitación y control de los establecimientos y servicios de salud mental de los tres subsectores y la evaluación de la calidad de la prestación; e- La regulación y control del ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud mental, de conformidad con la legislación vigente...".

Cuadro 49

Características de los hospitales de salud mental de la ciudad de Buenos Aires.

	Moyano	Borda	Tobar García	Alvear	Álvarez	Gutiérrez³	Piñero
Características	Exclusivo salud mental	Exclusivo salud mental	Exclusivo salud mental	Exclusivo salud mental	Salud mental y otras prestaciones	Salud mental y otras prestaciones	Salud mental y otras prestaciones
Población			Niños, niñas y adolescentes	Adolescentes a partir de 14 años	Hombres	Niños, niñas y adolescentes	Hombres y mujeres
Cantidad de camas	1500	921 ²	64 ³	86 ⁴	20 ⁵	10 ⁶	16 ⁷

1 Atiende únicamente a niños y adolescentes.

2 Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe N° 753/DGSM/07.

3 Mental Disability Rights International (MDRI) – Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Vidas arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental en la Argentina, p. 33. En: www.cels.org.ar.

4 Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe N° 753/DGSM/07.

5 Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe N° 753/DGSM/07.

6 Acta telefónica de la AGT fechada en septiembre de 2009.

7 Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe N° 753/DGSM/07.

2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL

Para la atención de las personas afectadas en su salud mental habitantes de la ciudad de Buenos Aires, el GCBA, a través del Ministerio de Salud, brinda los siguientes servicios de atención y cuidado:

- Hospitales monovalentes de salud mental (Hospital Neuropsiquiátrico Braulio A. Moyano, Hospital Municipal José Tiburcio Borda, Hospital Infante Juvenil Carolina Tobar García, Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear).
- Hospitales generales de agudos que cuentan en el servicio de salud mental con sala de internación (Hospital Teodoro Álvarez y Hospital Parmenio T. Piñero).
- Los Centros de Salud Mental N°3 Ameghino y Centro de Salud Mental N°1 Hugo Rosario.
- Hospitales generales de agudos que cuentan con un servicio de salud mental.
- Centros de salud y acción comunitaria (CESAC) dependientes de la Dirección General Adjunta de Atención Primaria de la Salud.
- Programas ADOP/ADOPI, que consisten en régimen intermedio de internación para dar respuesta a aquellas patologías de salud mental que, por sus características de severidad, exceden la capacidad de respuesta de las modalidades ambulatorias.

- Talleres protegidos de rehabilitación psiquiátrica que tienen como objetivo fomentar la integración psicológica, social y laboral del paciente psiquiátrico promoviendo el desarrollo de capacidades remanentes.¹²⁹

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social tiene bajo su órbita efectores destinados a la atención de la salud mental:

- La Coordinación de Políticas Sociales en Adicciones (ASA), que convenia, interna y supervisa a las comunidades terapéuticas que brindan atención en adicciones.
- Dispositivos de albergue¹³⁰ de atención especializada,¹³¹ atención integral en la salud mental¹³² y necesidades especiales.¹³³
- El Programa de Externación Asistida para la Integración Social (PREASI) es el primer dispositivo de albergue en unidades convivenciales orientado a la plena inclusión social de ciudadanas y ciudadanos externados de los sistemas de internación de la red de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires.¹³⁴ Este programa cuenta únicamente con 16 vacantes, 8 para mujeres y 8 para hombres.
- El Programa de Acompañantes Terapéuticos aborda la situación de niños que se encuentren cursando un tratamiento psiquiátrico y/o psicológico sin referentes familiares de sostén y contención. La atención se encuentra tercerizada por el GCBA en 2 ONG que brindan el servicio; el programa de fortalecimiento de vínculos, de quienes depende que, únicamente tiene a su cargo la supervisión y coordinación del servicio.

129 Fuente: http://www.bsas.gov.ar/areas/des_social/discapacidad/asesoria_virtual/consultas_frecuentes/talleres_rehabilitacion_psiquiatica.php?menu_id=16508.

130 Si bien las instituciones de albergue ya fueron analizadas en el apartado destinado al abordaje del Sistema de Protección Integral, se vuelven a mencionar aquí específicamente las de modalidad terapéutica y de salud mental, en función de poder dar cuenta de forma completa sobre los distintos dispositivos con los que cuenta el GCBA para atender la salud mental, así como poder explicar la lógica del sistema y las características de su articulación.

131 Población objetivo: población hasta 18 años que presenta cuadros psicopatológicos que requieran un abordaje especializado en salud mental.

132 Población: niños, niñas y adolescentes de 13 a 18 años con diagnóstico de neurosis grave, psicosis compensada y deficiencia mental leve o moderada, con alternaciones psiquiátricas.

133 Población: a. Con padecimientos trastornos generalizados del desarrollo, esquizofrénicos, y otros trastornos psicóticos, deficientes mentales con trastorno disocial; b. Discapacitados motores profundos con compromiso intelectual de grado moderado, severo o profundo.

134 <http://www.buenosaires.gov.ar/guiaba/guia/?info=detalle&id=1248&menu=2>.

- El efector Casa Puerto es un centro de asistencia social en adicciones que atiende la adicción al "paco" –la pasta base de cocaína– de la población mayor de 18 años.¹³⁵
- Los Centros de Prevención Social en Adicciones (CPSA). Existen actualmente 7 centros, ubicados en La Boca, Lugano, San Cristóbal, Paternal, Pompeya, Palermo y San Telmo.

Análisis presupuestario de los hospitales de salud mental

Al analizar la asignación y la ejecución del gasto para los principales efectores de salud mental de la Ciudad, se observa lo siguiente:

Respecto del gasto general de la Ciudad en materia de salud mental, se percibe un crecimiento nominal y real del presupuesto a lo largo del período analizado. Esta tendencia se manifiesta también al interior de cada una de las unidades hospitalarias analizadas, que también registran un incremento presupuestario.

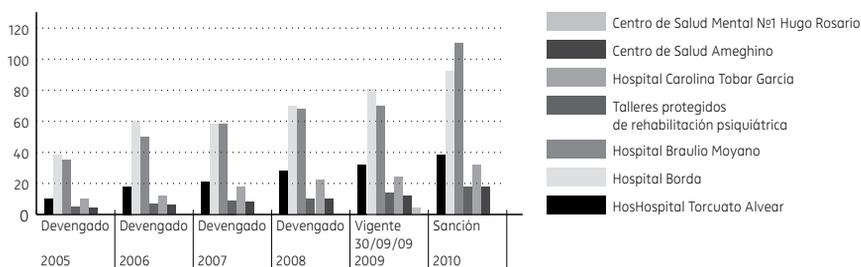
La propuesta presupuestaria de 2010 introduce sólo dos modificaciones respecto de la tendencia mencionada: se incrementa el presupuesto destinado al hospital Braulio Moyano un 51% respecto de 2009 y se disminuye un 89% el presupuesto del centro de salud mental Hugo Rosario, pasando abruptamente de \$ 5.865.873 en 2009 a \$ 1.220.579 para 2010.

Resulta importante remarcar que las metas físicas no están definidas ni por programas ni por hospital. Por lo tanto, no es posible evaluar acabadamente el nivel relativo de atención presupuestaria que recibe cada uno sin comprender si aumentan o disminuyen las personas atendidas.

A la vez, tampoco es posible conocer cómo se va a dar concreción a la descripción programática donde se establece¹³⁶ "trabajar con los pacientes próximos con alta médica a fin de generar el escenario y el mayor grado de autonomía posible para su externación y su socialización...". Es decir, no se explicita en qué consistirá la política de externación, cuál va a ser la población afectada por las políticas que se implementen, si se construirán nuevos centros, entre otros aspectos.

Gráfico N°12

Crédito devengado para hospitales de salud mental. 2005-2010



135 <http://www.buenosaires.gov.ar/guiaba/guia/?menu=2&info=detalle&id=1309>.

136 En concordancia con lo dispuesto por la Ley 448 y por el art. 21 de la Constitución de la Ciudad.

Cuadro Nº 50

Créditos presupuestarios hospitales de salud mental. En pesos corrientes, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Vigente al 30-09-09	Original
Hospital Torcuato Alvear	10.879.789	16.496.500	21.770.536	28.451.951	31.478.124	35.894.200
Hospital Borda	34.351.208	59.299.998	57.591.800	71.288.750	80.144.466	93.733.091
Hospital Braulio Moyano	31.325.422	48.380.819	55.247.594	69.070.335	71.908.899	109.265.667
Talleres protegidos de rehabilitación psiquiátrica	5.141.637	6.055.792	8.813.680	11.187.969	12.439.361	16.863.391
Hospital Carolina Tobar García	10.414.306	14.523.807	17.872.670	23.588.134	26.349.688	33.237.172
Centro de Salud Armeghino	4.530.498	7.381.042	8.913.548	11.619.234	12.521.713	16.875.567
Centro De Salud Mental Nº 1 Hugo Rosario	—	—	—	—	5.865.734	1.220.579
TOTAL	96.642.860	152.137.957	170.209.828	215.206.376	240.707.985	307.089.667

2.1 LA DISTANCIA ENTRE LA PRÉDICA DE LA DESMANICOMIALIZACIÓN DEL ESTADO LOCAL Y LA REALIDAD DE SUS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

En abril de 2008, el jefe de Gobierno, Mauricio Macri, y el ministro de Salud, Jorge Lemus, presentaron el nuevo Plan de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires. En mayo, esta Asesoría General realizó un estudio y evaluación, desde una perspectiva estrictamente jurídica, del proyecto de reformulación del sistema de atención de la salud mental enviado por el Ministerio de Salud de la CABA.¹³⁷

El documento que contiene la opinión de la AGT ha sido remitido al ministro de Salud, a diputados de la Legislatura de la CABA y al presidente y vicepresidente de la Comisión de Salud de la Legislatura. Ese documento menciona que el cambio de modelo pretendido (desde lo declamativo) y el proceso de desmanicomialización que implica son complejos, ya que no se trata sólo de “desarticular” los grandes neuropsiquiátricos; se requieren, además, una adecuada reinserción social de los pacientes y el desarrollo de formas alternativas efectivas y eficaces de asistencia en la comunidad.

El discurso antimanicomial carece de efectividad y coherencia si no se crean, al mismo tiempo, estructuras sustitutivas adecuadas. La deshospitalización sólo puede disponerse si se cuenta con recursos humanos y materiales, que permitan atender psiquiátricamente de un modo alternativo a la internación, en el marco de condiciones dignas de vida.

Muy por el contrario, una importante brecha se abre en la Ciudad entre este discurso antimanicomial y las capacidades y recursos reales que dispone para desarrollar estrategias alternativas de atención en Salud Mental.

¹³⁷ Para un informe crítico sobre el Proyecto de Reformulación del Sistema de Atención de la Salud Mental ver: Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Análisis del Plan sobre Salud Mental de G.C.B.A., en Niñez, adolescencia y salud mental en la ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafíos. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2008-2009, p. 275.

Un ejemplo extremo de lo antedicho lo constituye la prolongación de la internación de niños, niñas y adolescentes en hospitales psiquiátricos, a pesar de contar con alta médica de internación, fundados únicamente en la falta de recursos. En el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio Público Tutelar ha tomado conocimiento en muchas oportunidades de situaciones de estas características en el Hospital Infante Juvenil Carolina Tobar García y en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear, requiriendo al Consejo de Derechos y a la Dirección General de Niñez que realizara las acciones que les competen para poner fin a estos cuestionados encierros.

Ante la falta de respuesta de dichos organismos para que se efectivice el egreso, la Asesora General Tutelar, Dra. Laura Musa, conjuntamente con el Asesor Tutelar de Primera Instancia, Juan Carlos Toselli, debieron impulsar ante la Justicia tres acciones de amparo¹³⁸ en menos de diez meses, a favor de niños sometidos sin prescripción médica a una internación psiquiátrica a puertas cerradas. Paralelamente, la Asesoría Tutelar de Primera Instancia ante la Justicia Penal Contravencional y de Faltas (PCyF), a cargo del Dr. Carlos Bigalli, presentó una acción de hábeas corpus colectivo a favor de todas las personas menores de edad privadas de su libertad en hospitales psiquiátricos¹³⁹.

Debido a la falta de efectores adecuados para la externación, la salud mental adquiere un trato desigual si se trata de niños pobres, ya que ésta es la única razón por la que éstos permanecen en hospitales monovalentes con lo iatrogénico, traumático e irreparables que pueden resultar estas experiencias. Si bien para los grupos de niños en situaciones de extrema vulnerabilidad (pobreza, menor de edad y padecimientos en su salud mental) los recursos públicos deberían operar a su favor, terminan revictimizándolos, respondiendo con mayor violencia institucional y más vulneración de derechos, debido a las políticas focalizadas y subsidiarias enfocadas casi exclusivamente a la internación.

En el convencimiento de que la intervención judicial en casos de estas características debe ser un último recurso, la Asesoría General Tutelar ha propuesto al Gobierno de la Ciudad la conformación de una mesa de trabajo intersectorial, de la que participen los distintos actores involucrados en los casos de estas características, a fin de mejorar los circuitos institucionales y aunar esfuerzos para evitar las situaciones de vulneración de derechos descritas. Sin embargo, nunca se tuvo una respuesta favorable por parte del Gobierno.

138 Expte 37.324/0, carátula: Asesoría Tutelar Nº2 y otros contra GBA sobre amparo (19/04/2010). Expte 37.838/0, carátula: Asesoría Tutelar Nº2 y otros contra GBA sobre amparo (03/06/2010)

139 Habeas Corpus Nº 39506/09.

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD MENTAL

Violación de la normativa sobre salud mental. El análisis sobre el sistema de salud mental en la Ciudad de Buenos Aires muestra claramente la falta de un plan integral de políticas públicas en salud mental que tenga como eje central la desinstitucionalización, rehabilitación y la reinserción social de los pacientes. Muy por el contrario, se comprueba que el actual sistema continúa siendo hospitalocéntrico y con graves falencias en su política de externación. Solo al año 2007 se registraban casi 570 personas con alta médica psiquiátrica que no eran externadas por razones sociales.

Según establece la Ley 448, el avance progresivo de la Ciudad en materia de salud mental debería dirigirse a romper con la lógica de los hospitales especializados en la manicomialización y promover la creación de áreas en cada uno de los hospitales públicos encargadas de la atención psiquiátrica y de políticas alternativas de externalización.

El incremento real del presupuesto destinado a los hospitales especializados para la manicomialización indica una tendencia de comportamiento contrario a una perspectiva de derechos. La internación psiquiátrica no es la política de último recurso sino el eje central de la política de salud mental, que se profundiza con el correr de los años.

ANEXO

MATRIZ DE ANÁLISIS

CAPÍTULO I.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

I.1. CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Consejo de los derechos de niños, niñas y adolescentes	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Actividades Centrales	Unidad Ejecutora 103 Programa 5			Unidad Ejecutora 112 Programa 7		Unidad Ejecutora 11 Programa 7
Unidad de Intervenciones Servicios Especiales	Unidad Ejecutora 103 Programa 48					
Formación y Protección de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes	Unidad Ejecutora 103 Programa 49			Unidad Ejecutora 112 Programa 31		Unidad Ejecutora 112 Programa 72
Fortalecimiento de Organizaciones Locales / Registro y Monitoreo de ONG	Unidad Ejecutora 103 Programa 50			Unidad Ejecutora 112 Programa 34		Unidad Ejecutora 112 Programa 75
Seguimiento de Políticas de Infancia	Unidad Ejecutora 103 Programa 51					
Registro Único de Adoptantes / Atención de Aspirantes a Adoptar	Unidad Ejecutora 103 Programa 52			Unidad Ejecutora 112 Programa 32		Unidad Ejecutora 112 Programa 73
Capacitación en Derechos de Niños Niñas y Adolescentes	Unidad Ejecutora 103 Programa 53			Unidad Ejecutora 112 Programa 33		Unidad Ejecutora 112 Programa 74
Buenos Aires Ciudad Amiga	Unidad Ejecutora 103 Programa 125			Unidad Ejecutora 112 Programa 90		Unidad Ejecutora 112 Programa 76
Atención Sistemas de Emergencia				Unidad Ejecutora 112 Programa 30		Unidad Ejecutora 112 Programa 71

Defensorías Zonales

	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Nombre
2005	20	103	49	Promoción y Protección de los Derechos de Niñas/os
2006	20	103	49	Promoción y Protección de los Derechos de Niñas/os
2007	20	112	31	Promoción y Protección de los Derechos de Niñas y Niños
2008	20	112	31	Promoción y Protección de Derechos de Niñas/os
2009	20	112	31	Promoción y Protección de Derechos de Niñas/os
2010	20	112	72	Promoción y Protección de Derechos de Niñas/os

La Guardia Permanente de Abogados

Guardia de Abogados	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	20	103	48	15	Guardia Permanente Jurídica
2006	20	103	48	15	Guardia Permanente Jurídica
2007	20	112	30	5	Guardia Permanente Jurídica
2008	n/i	n/i	n/i	n/i	n/i
2009	20	112	30	7	Guardia Permanente Jurídica
2010	20	112	71	7	Guardia Permanente Jurídica

La Línea 102

Línea 102	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	20	103	48	11	Línea 102
2006	20	103	48	11	Línea 102
2007	20	112	30	2	Línea 102
2008	n/i	n/i	n/i	n/i	n/i
2009	20	112	30	4	Línea 102
2010	20	112	71	4	Línea 102

El Centro de Atención Transitoria (CAT)

Centro Atención Transitoria	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	20	103	48	14	Centro Atención Transitoria
2006	20	103	48	14	Centro Atención Transitoria
2007	20	112	30	4	Centro De Atención Transitoria
2008	n/i	n/i	n/i	n/i	n/i
2009	20	112	30	6	Centro Atención Transitoria
2010	20	112	71	6	Centro Atención Transitoria

I.2 DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre	
	45	476	66	—	Atención Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad
	45	476	66	1	Conducción
	45	476	66	3	Centros de Atención
	45	476	66	4	Atención en Situación de Emergencias Social Infantil - Equipo Móvil
	45	476	67	—	Desarrollo Integral
	45	476	67	5	Desarrollo Integral Infantil
	45	476	67	6	La Ciudad Crece con los Chicos
2010	45	476	67	7	Puerto Pibes
	45	476	67	10	Talleres para Adolescentes
	45	476	68	—	Fortalecimiento de Vínculos
	45	476	68	11	Acompañamiento Hospitalario y Terapéutico
	45	476	68	12	Reconstruyendo Lazos Coopa y Bajo Flores
	45	476	68	13	Equipo Zonales Fortalecimiento Familiar
	45	476	68	14	Asistencia a la Víctima de Esci
Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre	
	45	476	31	—	Atención Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad
	45	476	31	0	Atención Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad
	45	476	31	1	Conducción
	45	476	31	3	Centros de Atención
	45	476	31	4	Atención en Situaciones de Emergencia Social Infantil -Equipo Móvil
	45	476	32	—	Desarrollo Integral
	45	476	32	0	Desarrollo Integral
	45	476	32	5	Centros de Desarrollo Infantil - Cedis
	45	476	32	6	Juegotecas
2009	45	476	32	7	Puerto Pibes
	45	476	32	8	Casas del Niño y Adolescente
	45	476	32	9	Centros de Acción Familiar - Caf
	45	476	32	10	Talleres para Adolescentes
	45	476	35	—	Fortalecimiento de Vínculos
	45	476	35	11	Acompañamiento Hospitalario y Terapéutico
	45	476	35	12	Estrategias de Egreso
	45	476	35	13	Equipos Zonales de Fortalecimiento
	45	476	35	14	Prevención y Asistencia a las Víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil

CAPÍTULO II.**ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DE LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A DAR CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES****1. EL DERECHO A LA VIVIENDA**

Buenos Aires Presente y Línea 108

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Buenos Aires Presente	UE 478 Programa 19	UE 478 Programa 19	—	—	UE 478 Prog 42–Act 4	UE 478 Prog 45–Act 4
Línea de emergencia y asistencia social	—	UE 478 Programa 66	—	—		

Paradores Nocturnos

Paradores Nocturnos	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	—	478	58	—
2006	—	478	58	—
2007	—	477	(Prog 32 Proy 1); (Prog 40 Proy 2); (Prog 42 Proy 0 Act 18 y Proy 1 Act 0)	18
2008	—	470	42	7
2009	—	478	42	7
2010	—	478	44	7

Hogares de Tránsito

Hogares de Tránsito	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005		478	38	—
2006		478	38	—
2007		477	(Prog 40 Proy 4); (Prog 42 Proy 0 Act 17); (Prog 43 Proy 0 Act 17)	—
2008		470	37	4
2009		478	37	4
2010		478	44	4

Subsidios Habitacionales

Subsidios Decreto 690/960	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	—	473	39	—
2006	—	473	39	—
2007	—	470	22	17
2008	—	470	22	4
2009	—	478	22	4
2010	—	478	43	3

Programa de Emergencia Habitacional

Programa Emergencia Habitacional	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	45	473	36	—
2006	45	473	36	—
2007	45	470	44	—
2008	45	470	22	5
2009	45	478	22	5
2010	45	478	42	5

El Instituto de la Vivienda (IVC)

IVC	Jurisdicción	Unidad Ejecutora
2005	20	375
2006	20	375
2007	30	775
2008	20	290
2009	20	290
2010	20	290

Créditos Ley 341

Créditos ley 341/964	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Nombre
2005	20	375	68	Créditos Ley 341/964
2006	20	375	68	Créditos Ley 341/964
2007	n/i	n/i	n/i	—
2008	20	290	68	Créditos Ley 341/964
2009	20	290	68	Créditos Ley 341/964
2010	20	290	100	Créditos Ley 341/964

Vivienda Porteña

Vivienda Porteña	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	n/i	n/i	n/i	—	—
2006	20	375	69	—	Vivienda Porteña
2007	30	775	20	2	Vivienda Porteña
2008	20	290	69	—	Vivienda Porteña
2009	20	290	69	—	Vivienda Porteña
2010	n/i	n/i	n/i	—	—

Mejor Vivir

Mejor Vivir	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	20	375	82	—	Mejor Vivir
2006	20	375	82	—	Mejor Vivir
2007	30	775	20	5	Mejor Vivir
2008	20	290	82	—	Mejor Vivir
2009	20	290	82	—	Mejor Vivir
2010	20	290	108	—	Mejor Vivir

Viviendas Colectivas con Ahorro Previo

Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad	Nombre
2005	20	375	87	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo
2006	20	375	87	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo
2007	30	775	20,087	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo
2008	20	290	87	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo
2009	20	290	87	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo
2010	20	290	109	—	Viviendas Colectivas con Ahorro Previo

Política de Urbanización en villas de la Ciudad.

UGIS, Corporación Sur y el Programa de Radicación e Integración de Villas.

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programa de Radicación Integración y Transformación en Villas	Jur-UE-Pro 20-375-78	Jur-UE-Pro 20-775-20078	Jur-UE-Pro 20-775-20078	Jur-UE-Pro 20-290-78	Jur-UE-Pro 20-290-78	Jur-UE-Pro 20-290-104
Corporación del Sur				Jur-UE-Pro 65-108-26	Jur-UE-Pro 65-108-26	Jur-UE-Pro 65-108-14
UGIS Intervención en Villas				Jur-UE-Pro 65-9470-44	Jur-UE-Pro 65-9470-44	Jur-UE-Pro 65-9470-16

II.2 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

APOYO ALIMENTARIO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cajas de comida	UE 472 Prog 40 Apoyo al Consumo Alimentario de Familia	UE 472 Prog 40 Apoyo al Consumo Alimentario de Familia	—	—	—	—
Comedores Comunitarios	UE 472 Prog 41 Fortalecimiento De Grupos Comunitarios	UE 472 Prog 41 Fortalecimiento De Grupos Comunitarios	UE 470 Prog 26 Asistencia Integral En Hogares De Residencia Permanente	UE 477 Prog 41 Fortalecimiento Grupos Comunitarios	UE 484 Prog 41 Act 7 - Apoyo Alimentario a Grupos Comunitarios	UE 484 Prog 64 Act 7
Subsidios (1)	UE 472 Prog 4 Vale Ciudad	UE 472 Prog 42 Vale Ciudad y Ciudadanía Porteña	UE 470 Prog 21 Con Todo Derecho Ciudadanía Porteña	UE 470 Prog 21 Act 3 Ciudadanía Porteña	UE 481 Prog 21 Act 3 Ciudadanía Porteña	UE 481 Prog 41 Act 3
Ticket Social	—	—	—	470-21-4 Apoyo al Consumo alimentario de Familia	UE 481 Prog 21 Act 4 Ticket Social	UE 481 Prog 41 Act 4 - Plan de Seguridad Alimentaria

Salud sexual y reproductiva	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	40	408	18	21
2006	40	408	18	21
2007	40	551	51	21
2008	40	551	51	21
2009	40	551	51	21
2010	40	551	51	21

Prevención y Atención VIH	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	—	—	—	—
2006	—	—	—	—
2007	40	551	51	26
2008	40	551	51	26
2009	40	551	51	26
2010	40	551	51	26

Inmunizaciones	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	40	408	18	19
2006	40	408	18	19
2007	40	551	18	19
2008	40	551	18	19
2009	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
2010	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.

Plan Materno Infantil	Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Actividad
2005	40	408	18	20
2006	40	408	18	20
2007	40	551	18	20
2008	—	—	—	—
2009	40	551	51	41
2010	40	551	51	41

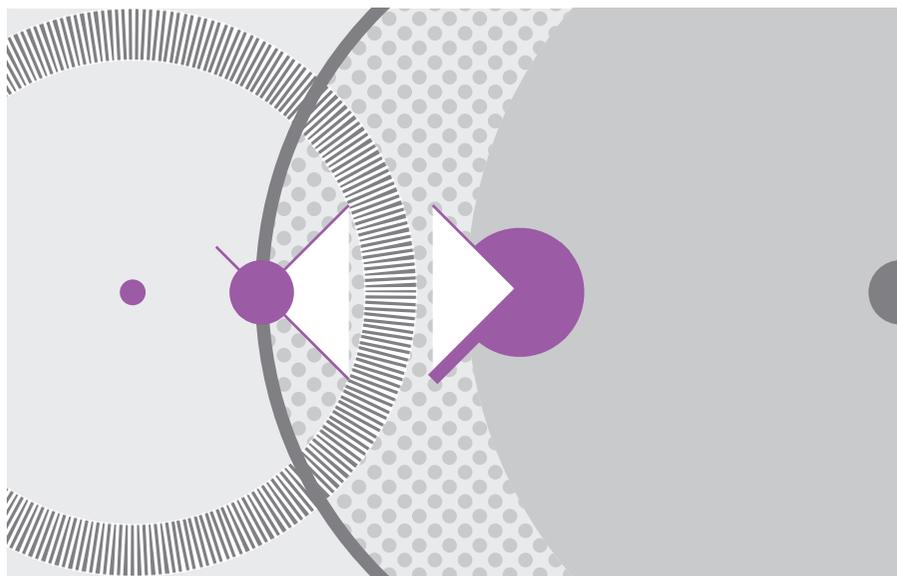
Infraestructura	Jurisdicción	Unidad Ejecutora
2005	40	404
2006	40	404
2007	40	401
2008	40	404
2009	40	404
2010	40	404

Jur 40	
Unidad Ejecutora	SALUD MENTAL
	Hospital Torcuato Alvear
411	Programa 23
411	Programa 26
411	Programa 27
411	Programa 53
	Subtotal
	Hospital Borda
413	Programa 20
413	Programa 21
413	Programa 23
413	Programa 24
413	Programa 26
413	Programa 27
413	Programa 30
413	Programa 53
	Subtotal
	Hospital Braulio Moyano
422	Programa 23
422	Programa 26
422	Programa 27
422	Programa 53
	Subtotal
	Talleres protegidos de rehabilitación psiquiátrica
436	Programa 23
436	Programa 26
436	Programa 27
436	Programa 53
	Subtotal
	Hospital Carolina Tobar García
437	Programa 19
437	Programa 23
437	Programa 24
437	Programa 26
437	Programa 27
437	Programa 53
	Subtotal
	Centro de Salud Ameghino
443	Programa 23
443	Programa 26
443	Programa 27
443	Programa 53

Este libro realiza un análisis cualitativo y cuantitativo de las políticas públicas de infancia y salud mental implementadas en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2005-2010. Elaborado desde una estricta perspectiva de derechos, las personas no son consideradas aquí como receptores pasivos de programas de asistencia, sino como sujetos plenos de derechos frente a quienes el Estado tiene obligaciones específicas.

Mediante el análisis de la evolución del Presupuesto, el trabajo pone de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre el modo en que se asigna y ejecuta el gasto público y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos.

La publicación se estructura en base a los tres ejes que resultan fundamentales para este **Ministerio Público Tutelar** en el desarrollo de su misión como organismo judicial de contralor de la política pública local, con la finalidad de que se respeten, protejan y satisfagan los derechos y garantías reconocidos: el sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes; los derechos económicos, sociales y culturales (derecho a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a la protección de la salud); y el derecho a la protección de la salud mental.



Ministerio Público Tutelar 
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES