

PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA ¿CON TODO DERECHO?
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA ¿CON TODO DERECHO?

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

CINCO



Asesoría General Tutelar

Programa Ciudadanía Porteña ¿con todo derecho? : Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes . - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba, 2011.

92 p. ; 23x16 cm. - (De incapaces a sujetos de derechos; 5)

ISBN 978-950-23-1854-7

1. Sociología. I. Título.
CDD 301

Fecha de catalogación: 24/08/2011

© Asesoría General Tutelar
de la Ciudad de Buenos Aires, 2011

Coordinación General: Ernesto Blanck y María Laura Anzorena
Diseño editorial: 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 AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

› **Asesoría General Tutelar**

Asesora General Tutelar

Dra. Laura Cristina Musa

Secretaría General de Coordinación Administrativa

Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Dra. Mabel López Oliva

Secretaría General de Política Institucional

Dr. Ernesto Blanck

› **Asesorías Generales Adjuntas**

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Dra. Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Asesorías ante el Fuero CAyT**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Dr. Gustavo Moreno

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Vacante

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Dr. Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Dr. Jorge Luís Bullorini

› **Asesorías ante el Fuero PCyF**

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1

Dr. Carlos Bigalli

› **Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia**

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621 / 2853

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919 - 5908

Mataderos - Liniers

Cnel. Cárdenas 2707 / 15. Tel. 2053 -9702 / 2057-9617 / 7518 / 2139

ÍNDICE

9 PRESENTACIÓN**11 INTRODUCCIÓN****15 I. LOS FUNDAMENTOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS DE INGRESO**

17 1. Los microfundamentos del paternalismo

18 2. El argumento de economía política a favor de las condicionalidades

19 3. Los argumentos de eficiencia social a favor de las condicionalidades

21 II. EL CASO DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

24 1. La institucionalidad del Programa Ciudadanía Porteña

26 2. Nivel de cobertura

28 3. Beneficiarios y beneficiarias

31 4. Fortalezas y debilidades

52 5. Otros programas de transferencias monetarias que operan en el territorio
de la CABA**57 III. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA
CIUDADANÍA PORTEÑA**57 1. Principio de Legalidad: del Estado de Derecho, la Supremacía Constitucional
y la debida sujeción de la Administración63 2. De la obligación de notificar y su omisión por parte del Programa
Ciudadanía Porteña**67 IV. A modo de conclusión. Debilidades del programa ciudadanía porteña
para garantizar derechos a niños, niñas y adolescentes de la ciudad****73 Anexos**75 **ANEXO I.** Ley CABA Nº 1878 / 200582 **ANEXO II.** Ley CABA Nº 2408 / 200784 **ANEXO III.** Cuadro comparativo de los programas de transferencias condi-
cionadas de ingreso actualmente vigentes en la Ciudad de Buenos Aires

PRESENTACIÓN

El presente informe, elaborado conjuntamente entre el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), es el resultado del análisis del *Programa Ciudadanía Porteña - Con todo Derecho*, tanto en lo que refiere a su diseño y fundamentos teóricos en los que se sostiene, como a la práctica de su implementación cotidiana.

Se trata del principal programa de transferencias condicionadas de ingreso de la Ciudad de Buenos Aires: según las últimas cifras publicadas, el mismo llega a 258.874 personas de las cuales el 48% son menores de 18 años, al tiempo que, como establece la Ley 1878 que lo crea, tiene entre sus principales objetivos garantizar el derecho a la alimentación, y promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar.

Si bien Ciudadanía Porteña constituyó un paso adelante en lo que refiere al reconocimiento del Estado local de su obligación de proteger los derechos de la población en situación de vulnerabilidad y a la desmercantilización de los niveles básicos de ingresos, aún presenta severos límites, sobre todo en lo que refiere a los amplios márgenes de discrecionalidad con los que se implementa, que ponen en tela de juicio la consecución de los fines que se propone.

Así, la decisión de relevar y sistematizar el modo en que este Programa funciona nace como una necesidad de contar con un diagnóstico para el adecuado ejercicio de las funciones de control de la política pública local que este Ministerio Público Tutelar tiene a su cargo, en el marco de su misión institucional de promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental.

El trabajo realizado, tanto desde las Asesorías de Primera Instancia como desde las Oficinas de Atención Descentralizada de los barrios de La Boca - Barracas y de Villa Soldati - Nueva Pompeya, revela la persistencia de situaciones de vulneración de derechos relacionadas al irregular funcionamiento de este Programa, que devienen en una de las principales causas de consultas ante este Ministerio Público Tutelar. A modo de ejemplo, en el año 2010, la afectación al derecho a la alimentación constituyó la segunda causa de consulta ante las Oficinas de Atención Descentralizada del MPT –superada úni-

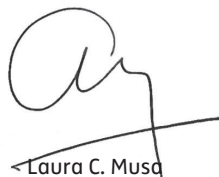
camente por problemáticas relacionadas al derecho a la vivienda— que en la mayoría de los casos se origina en el mal desempeño de Ciudadanía Porteña.

El informe muestra que la falta de sujeción de la Administración a las normas del debido proceso en la gestión de este Programa —especialmente notoria en la ausencia de notificación de las decisiones de los actos administrativos y la opacidad y falta de acceso a la información relativa a los mecanismos mediante los que se disponen las altas y bajas— priva a amplios sectores de la población de respuestas jurídicamente consistentes frente a situaciones de vulnerabilidad social, y abona, en consecuencia, al filantropismo gubernamental.

Asimismo, abre un interrogante más general respecto de la capacidad de los programas de transferencias condicionadas de ingresos para erigirse como vehiculizador de derechos sociales, sobre todo en relación al carácter punitivo de las condicionalidades. Resulta inaceptable que en nombre de la corresponsabilidad de la familia en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes se subordine el cumplimiento de un derecho fundamental frente a otro. Así, el no cumplimiento de una condicionalidad (la asistencia a la escuela, por ejemplo) se transforma en la baja más o menos automática del beneficio (y con ello, la vulneración al derecho a la alimentación). Lo cierto es que la idea de la responsabilidad individual sobre la situación de pobreza está en el centro del diseño de estas políticas que, como sostiene el trabajo, corren el riesgo de no ser más que una “versión aggiornada del paradigma de la focalización”.

Resulta preocupante la distancia que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se abre entre un extendido discurso de los derechos —que en este caso se expresa de manera ostentosa en el título mismo del programa— y la realidad de la persistencia de prácticas discrecionales en la implementación de programas sociales.

Por último, es menester señalar que la realización de este estudio hubiera resultado imposible sin la asistencia técnica brindada por el CIEPP, en el marco de un convenio de cooperación, que sigue haciendo posible incorporar a los análisis de este organismo elementos de la interdisciplina, sin abandonar por ello una estricta perspectiva de derechos.



Laura C. Musca
Asesora General Tutelar CABA

INTRODUCCIÓN¹

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso (PTC) se han impuesto en América Latina como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico (en general mínimo) de ingresos monetarios.

En Argentina, los antecedentes de este tipo de programas datan de principios de los años noventa², pero es recién a comienzos del nuevo milenio que las transferencias monetarias condicionadas se extienden. Particularmente cobran envergadura sustantiva cuando los mismos se amplían para paliar los efectos de la crisis económica y social de la convertibilidad, que alcanza su máxima expresión a fines de 2001³. Estas medidas provisorias concebidas en un contexto de emergencia pronto se convierten en la principal estrategia para aliviar la pobreza. Sin revisar demasiado sus fundamentos ni sus postulados, se sigue la corriente regional e internacional que, con amplio consenso, pondera la eficacia de los PTCs para alcanzar este cometido.

En esta línea, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) crea en 2005 el Programa Ciudadanía Porteña - Con Todo Derecho (en adelante Ciudadanía Porteña o CP), diseñado con el objeto de “reducir la desigualdad” y sostener el “acceso a la alimentación de los beneficiarios así como promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos”⁴.

¹ 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), bajo la coordinación técnica de la Dra. Corina Rodríguez Enríquez (CONICET - CIEPP). Participaron de su elaboración Chantal Stevens (CIEPP), integrantes de las Oficinas de Atención Descentralizada del MPT de La Boca-Barracas y Villa Soldati-Nueva Pompeya (Maricel Peisajovich y Ángeles Bermúdez) y de la Oficina de Acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la AGT.

² En 1993 se creó el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) que funcionó durante dos años y a partir de 1996 se implementó el Plan Trabajar.

³ Primero se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y luego el Plan Familias por la Inclusión Social, todavía vigente.

⁴ Ley Nº 1878/2005

Ciudadanía Porteña reconoce su antecedente inmediato en el programa Vale Ciudad, que distribuía recursos monetarios a través de vales de compra de alimentos y otros bienes de primera necesidad, en zonas específicas y determinadas de la ciudad. CP a su vez se complementa con el programa Ticket Social, que distribuye recursos monetarios mínimos para la compra de alimentos.

De acuerdo con información del propio programa, a enero de 2010⁵, CP cuenta con 67.370 hogares beneficiarios que corresponden a 258.874 personas beneficiarias, atendidas con un presupuesto de 342.587.726 pesos⁶.

CP no es el único PTC que opera en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. En la actualidad convive con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), programa implementado por el Gobierno Nacional a fines de 2009, con la finalidad de reducir la pobreza de niños, niñas y adolescentes, y atender la desigualdad entre los hijos de trabajadores registrados y aquellos de trabajadores informales o de personas desocupadas. La AUH constituye hoy el PTC de mayor envergadura en el país, alcanzando a 3.517.342 beneficiarios a marzo de 2010 con un presupuesto estimado de \$8.365,4 millones de pesos⁷. En la Ciudad de Buenos Aires, 110.382 personas menores de edad reciben este beneficio⁸.

CP y la AUH se identifican como PTC porque comparten las características fundamentales de este tipo de programas: i) transferir ingresos monetarios a una población específica; y ii) establecer condicionalidades para la recepción del beneficio, en la forma de asistencia escolar y de atención de salud de los hijos e hijas. Estas dos características definitorias de los PTC se asocian con los objetivos simultáneos declarados por estas intervenciones de política pública: i) aliviar la situación de pobreza por ingresos de los hogares; ii) contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes (identificadas como "capital humano") para evitar la reproducción inter-generacional de la pobreza; iii) reducir la desigualdad entre hogares⁹.

5 Última información publicada

6 El Proyecto de Ley de Presupuesto para 2011 prevé \$455.353.796 para el Programa CP.

7 Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2011.

8 D'Elia et al (2010): Asignación Universal Por Hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables, Informe del ANSES.

9 Las declaraciones del Director de CP respecto de las metas del Programa evidencian esta concurrencia de objetivos. "El objetivo de Ciudadanía está mucho más vinculado a la retención en el sistema educativo de los menores como metodología para la interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza [...] que al de programa alimentario." (Entrevista con Pablo Pucciarelli, Director de Ciudadanía Porteña, Octubre 2010)

El objetivo del presente trabajo es analizar las implicancias que este tipo de programas tiene sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes que residen en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, en el CAPÍTULO I se repasan los fundamentos teóricos sobre los que se recuestan estos programas y por tanto el tipo de valores que contribuyen a reproducir y sostener. El CAPÍTULO II analiza el caso específico de CP, revisando: 1) las fortalezas y debilidades del programa en función de los objetivos que se propone y en relación con la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 2) las dificultades derivadas de la gestión del programa, 3) el escenario que le plantea a este programa, y a su población beneficiaria, la implementación de la AUH. El CAPÍTULO III se orienta a realizar un análisis jurídico del modo en que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementa el programa, poniendo de relieve variadas irregularidades en la implementación del Programa que constituyen una vulneración al principio del debido proceso y ponen en cuestión la legalidad del accionar de la Administración. Finalmente, el trabajo se cierra con una reflexión acerca de los límites que este tipo de programas tiene en relación con la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

CAPÍTULO I

LOS FUNDAMENTOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESO

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso (PTC) constituyen la consolidación en versión siglo XXI del paradigma de la focalización. Los programas asistenciales focalizados se instalaron como paradigma de política para la atención de la población pobre en el marco de una revisión crítica de los impactos de las políticas universales¹⁰. Desde esta visión, la política social debe ser subsidiaria en materia de pobreza, en la medida que el mecanismo esencial para reducir la misma es el crecimiento económico, y el derrame de sus frutos a toda la población.

Desarrollada en el contexto de programas de ajuste estructural en la región, y en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales, esta mirada postuló que a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con más eficacia y menor costo¹¹.

El concepto de focalización se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social¹². La selectividad resultaba necesaria en un contexto de restricción presupuestaria y ajuste del gasto público. Focalizar las prestaciones implica optar por una población-objetivo determinada (la población viviendo en situación de extrema pobreza) teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Los selectivistas enfatizan que la dilapidación de recursos es típica de las políticas sociales universales y destacan el bajo impacto de las mismas. Por el contrario, la focalización se presenta como una alternativa, en la medida que la concentración de los recursos disponibles

10 Sojo, A. (2007) "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". *Revista de la Cepal*, 91, pp. 111-131. En este trabajo, Sojo identifica a la versión del paradigma focalizador que se consolida a partir de la década de los 80, como una versión reduccionista del mismo, que cambia el eje de la mirada focalizadora anterior (vigente en los años 70s) desde las causas a las manifestaciones de la pobreza.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

en grupos focales claramente definidos permite que el impacto producido sea mayor¹³.

Esta meta de incrementar el impacto per cápita de las transferencias se relaciona con la prioridad otorgada en este tiempo a los objetivos de eficiencia en las políticas sociales. El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo. Se refiere a las cantidades monetarias mínimas de recursos requeridas para generar un cierto producto¹⁴. Aplicado a los PTC, este concepto refiere a la manera más “barata” de conseguir el impacto per cápita más grande en la población pobre.

Sojo considera que los PTC se sostienen sobre una versión remozada del paradigma focalizador reduccionista. A diferencia de aquel, esta visión que toma fuerza a fines de los 90s atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza y define a la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades, en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; tales intervenciones deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo del capital humano”¹⁵. En esta visión, entonces, la focalización se comprende como una alternativa eficiente para lograr la inversión social óptima.

Los PTC también pueden considerarse como una versión poco ortodoxa de los programas focalizados dada la enorme extensión que, en algunos casos, alcanza su cobertura. Hablar de programas focalizados con 5 millones de beneficiarios puede resultar extraño. Sin embargo, la caracterización de programas focalizados refiere al hecho de la definición de una población objetivo determinada, que excluye del acceso al beneficio a quienes no cumplen con las características y requisitos exigidos. En este sentido, los PTC son claramente programas focalizados, por cierto en un grupo poblacional muy amplio, dadas las elevadas tasas de incidencia de la pobreza que persisten en la región.

Los fundamentos a favor de las condicionalidades que caracterizan los PTC también se aggiornan y consolidan en esta época. Según el Banco Mun-

13 Cohen, E. y R. Franco (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno Editores.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, pp.119

dial¹⁶ existen tres tipos de argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a las transferencias monetarias. En primer lugar, un conjunto de argumentos clasificables dentro de la categoría “microfundamentos del paternalismo”, que resultan en una versión contemporánea de la noción tradicional de que “el gobierno puede conocer mejor lo que es bueno privadamente para los pobres, que los mismos pobres, al menos en algunos dominios”¹⁷. En segundo lugar, argumentos de economía política, que consideran que estos programas pueden conseguir mayor apoyo por parte de la población (los contribuyentes que con los impuestos que pagan permiten el financiamiento de los programas), si se imponen condicionalidades. En tercer lugar, argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próxima-mente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los pobres beneficiarios de los PTC.

1 LOS MICROFUNDAMENTOS DEL PATERNALISMO

Las condicionalidades establecidas en los PTC se vinculan con la asistencia escolar de los niños y niñas, y con su control de salud. Estas condicionalidades se conciben de manera punitiva, es decir, su falta de cumplimiento implica la pérdida del beneficio. Esta imposición se considera necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo de la condicionalidad y en consecuencia la correcta inversión de la población pobre en su propio capital humano.

¿Por qué resulta necesario que el Estado “obligue” a la población pobre a este consumo? Porque se presume que los pobres pueden adolecer de información imperfecta respecto de los rendimientos educativos o respecto de las maneras apropiadas para acumular el capital humano. Por ejemplo, pueden considerar que la movilidad social ascendente depende más de los contactos que se tengan que del nivel educativo que se logre, o bien, considerar que la escolaridad formal requiere de niveles muy altos de talento natural del cual ellos no disponen. Puede suceder que padres y madres con educación insuficiente fallen en reconocer las virtudes de la educación de sus hijos e hijas. La obligación de la asistencia escolar de los hijos e hijas a cambio del beneficio monetario compensaría estas fallas.

16 Banco Mundial (2009) *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.

17 *Ibidem*, pp.52.

Aun cuando existe buena información en relación con el rendimiento educativo, pueden ocurrir conflictos de intereses entre los padres y madres (que son quienes toman la decisión educativa de sus hijos e hijas), y los propios hijos e hijas. Esto se manifestaría en el hecho de que los padres elijan un nivel de consumo educativo menor al que elegirían sus hijos e hijas, si pudieran tomar la decisión¹⁸. Este fenómeno se denomina “altruismo paternal incompleto”. Nuevamente, la obligación de la inversión educativa, vendría a corregir la insuficiente inversión resultante de este altruismo incompleto.

Adicionalmente, puede advertirse la existencia de conflicto de intereses entre el padre y la madre. Una posibilidad es que los objetivos de la madre estén más estrechamente alineados con los de sus hijos e hijas. Es por reconocer esta situación que la mayoría de los PTC no solamente imponen la condicionalidad de la educación de los niños y niñas, sino que además entregan el beneficio a las madres, cuyo altruismo sería “menos incompleto”¹⁹.

2 EL ARGUMENTO DE ECONOMÍA POLÍTICA A FAVOR DE LAS CONDICIONALIDADES

El argumento de economía política a favor de las condicionalidades aparece como forma de saldar la tensión que se produce por el hecho de que quienes reciben las transferencias monetarias (la población pobre) se presume diferente a la población que financia el presupuesto requerido para pagarlas (los contribuyentes).

La presunción es que los contribuyentes estarán más de acuerdo con apoyar financieramente una transferencia a personas pobres que manifiestan esfuerzos suficientes para salir de su situación de pobreza. Aparece así la distinción entre los pobres merecedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte.

Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en la década de 1990, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres

¹⁸ Técnicamente, lo que se enuncia es que los padres descuentan el ingreso futuro de sus hijos como consecuencia de la inversión educativa, a una tasa mayor a la real, y por lo tanto deciden una menor inversión educativa. Esto sucede porque valoran su propia utilidad en mayor medida que las de sus hijos.

¹⁹ Banco Mundial, *Ibidem*, pp. 62. Aquí se cita abundante literatura que muestra que cuando las madres tienen mayor control sobre los recursos se asignan más recursos a alimentación y a la salud y educación de los hijos.

sobre su situación de pobreza y las posibilidades de superarla. Aparece así la noción de corresponsabilidad. La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la superación de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad).

Cuando la focalización de los PTC se concentra en los niños, niñas y adolescentes, la idea de corresponsabilidad se traslada a las personas encargadas de su cuidado. La pretensión ya no es que los pobres actuales dejen de serlo, potenciando su esfuerzo con la ayuda social, sino que el objetivo es que el esfuerzo de las personas pobres sirva para evitar la pobreza futura de sus hijos e hijas.

Por ello lo que se exige es que la recepción de los beneficios que distribuyen los PTC se traduzca en acumulación de capital humano. Aquí resulta importante explicitar varios supuestos involucrados. En primer lugar, la pobreza se entiende como un problema derivado del bajo rendimiento en la participación en los mercados como consecuencia de un insuficiente nivel de activos (capital humano) para intercambiar. En segundo lugar, el incremento del capital humano de los niños, niñas y adolescentes (mediante la garantía de ciertos niveles básicos de nivel educativo) facilitaría la interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza, mediante la capacidad de movilidad ascendente de la educación. En tercer lugar, el espacio de realización de esa mayor dotación de capital humano es el mercado laboral, que remuneraría adecuadamente esa inversión.

En síntesis, existiría consenso social en el financiamiento colectivo de programas asistenciales que garanticen la acumulación de capital humano en la población pobre, cuyo rendimiento sólo se hace efectivo con el esfuerzo expresado en los rendimientos del trabajo.

3 LOS ARGUMENTOS DE EFICIENCIA SOCIAL A FAVOR DE LAS CONDICIONALIDADES

Los dos elementos que constituyen las condicionalidades (educación y salud) se consideran ejemplos de bienes meritarios. Estos son bienes cuyo consumo reporta un beneficio social, además del beneficio individual que recibe la persona que los consume. Por lo mismo, la intervención del Estado se requiere para que el nivel de consumo de esos bienes sea el socialmente óptimo.

La inversión en educación y salud produce externalidades positivas. Por ejemplo, la vacunación contribuye a disminuir el contagio de enfermedades y con ello el costo necesario para atender a la población enferma. La educación genera conductas más responsables (por ejemplo, respecto a la higiene y el cuidado personal, a las adicciones, etc.) que nuevamente pueden resultar en una reducción de los costos necesarios para atender problemas sociales.

La condicionalidad punitiva garantizaría entonces que las personas logren un nivel de inversión en capital humano que no solamente optimiza su situación individual, sino que permite además alcanzar el máximo beneficio social. Esto es así porque i) aumenta la capacidad de la fuerza de trabajo futura; ii) mejora las conductas de las personas y con ello disminuye los problemas sociales; iii) reduce la presión fiscal que la atención de dichos problemas sociales demandaría.

Los fundamentos reseñados pueden reconocerse como base de sustentación de CP. Como se reseña a continuación, esto se evidencia en las propias características del programa, en las expresiones de quienes tienen a cargo su gestión, en el carácter punitivo de las condicionalidades que impone. Por lo mismo, CP puede ser analizado a la luz de la lógica que imprimen estos fundamentos, tanto como a la luz de sus propios objetivos específicos y lo razonable de su gestión. El análisis de estas dimensiones permitirá reconocer en qué medida este programa es una herramienta útil para promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

CAPÍTULO II

EL CASO DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

El programa de transferencias condicionadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Ciudadanía Porteña. Con todo derecho* (CP), fue creado mediante la Ley N° 1878/2005 y tiene por objetivo declarado el sostenimiento del “acceso a la alimentación de los beneficiarios así como promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos” (Art. 2º). Vino a reemplazar a los programas Vale Ciudad y Apoyo Alimentario Directo a Familias, creados en 2001 y 2002 como respuestas a la profundización de la crisis económica y social.

CP consiste en una prestación monetaria mensual no retributiva que debe ser utilizada para la compra de alimentos, productos de limpieza e higiene, material de combustión para la cocción y útiles escolares. Se otorga a los hogares que cumplan con los siguientes requisitos, respetando el orden de prelación:

1. Hogares cuyos ingresos resultan hasta un 25% por encima de la línea de indigencia.
A estos hogares se les transfiere un beneficio equivalente al 75% del valor la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio por hogar, de acuerdo a los parámetros del INDEC.
2. Hogares cuyos ingresos resultan superiores al 25% por encima de la línea de indigencia y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta dieciocho años de edad cumplidos y/o mujeres embarazadas

y/o adultos mayores de sesenta y cinco años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo.

3. Hogares cuyos ingresos resultan superiores al 25% por encima de la línea de indigencia y hasta la línea de pobreza, sin hijos a cargo de hasta dieciocho años de edad cumplidos, sin mujeres embarazadas, que no tienen adultos mayores de sesenta y cinco años a cargo ni personas con discapacidad a cargo, según el grado de intensidad en función de la demanda efectiva para este programa. (Art. 4º)

A los hogares de tipo 2 y 3 se les transfiere un beneficio equivalente al 50% del valor de la Canasta Básica Alimentaria, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio, de acuerdo a los parámetros del INDEC.

La Ley 2408/2007 aclara que en todos los casos en los que los hogares tengan hijos de hasta dos años, se considerará como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria un monto que no podrá ser inferior al establecido en la ley de asignaciones familiares (Ley Nº 24.714, Art. 18, Inc. a). También establece que la actualización de la prestación debe realizarse semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC.

Se aclara también que en el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente.

Para acceder al beneficio, se debe presentar el documento nacional de identidad argentino²⁰ de todas las personas que componen el hogar, un certificado de domicilio, residencia en la CABA no menor a dos años, la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) de las personas mayores de 18 años, las partidas de nacimiento y certificados de escolarización de los menores de 18 años, y las constancias de embarazo y discapacidad para quienes se encuentren en esas condiciones. Además, a fin de acceder a la prestación, la totalidad de los beneficiarios y su grupo familiar deben estar inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) o deben inscribirse dentro de los treinta días hábiles desde la formalización de su inscripción al programa.

20 Si bien la ley de creación del CP exige la presentación de un documento argentino, su decreto reglamentario 471/2006 faculta a la Ministra de Desarrollo Social del GCBA para que adopte medidas que adecuen esta exigencia a la Ley Nacional de Migraciones. Así es que también se admite a quienes han iniciado los trámites de regularización migratoria y poseen la residencia precaria en el país.

Los técnicos del programa explican que el mecanismo de selección de la población beneficiaria consta de tres fases²¹. Una primera de inscripción al RUB en que se realiza una ficha de caracterización socioeconómica de los hogares y que se entrecruza con información censal. La ficha contiene información sobre “la composición del hogar y relaciones de parentesco, el estado civil, el lugar de nacimiento, la cobertura de salud, la asistencia escolar, el nivel educativo, la inserción en el mercado de trabajo e ingresos, información relativa a la vivienda y al acceso a servicios”.

Con esta información se construye un Índice de Vulnerabilidad, que constituye un *proxy* al ingreso o “test de riqueza” que “permite estimar la capacidad de obtener ingresos de los hogares en base a la combinación de una serie de variables que describen sus características estructurales y clasifican a los aspirantes en tres grupos: indigentes, pobres no indigentes y no pobres”. Es este índice el que determina la elegibilidad para el programa.

En la segunda fase se realiza un “test de no pobreza”, cruzando la información obtenida en la primera instancia con otras bases de datos nacionales, provinciales y municipales “con el objetivo de verificar los ingresos de los hogares y evitar errores de inclusión”. Por último, se aplican factores de corrección para evitar errores de inclusión y exclusión.²²

A los hogares beneficiarios se les exige cumplir una serie de “corresponsabilidades” o condicionalidades en materia de salud (vacunación, controles periódicos a bebés, niños y niñas, adolescentes, embarazadas y adultos mayores) así como de educación (certificados de asistencia, promoción y permanencia, incentivo a la escolarización inicial –jardines maternos y guarderías–).

El diseño original del programa también contemplaba otras obligaciones como “brindar información fidedigna de todo lo referente a la composición y las condiciones del hogar y de cada uno de sus miembros”; utilizar los recursos del modo en que el programa establece; asistir a capacitaciones en seguridad y calidad alimentaria y talleres de orientación laboral; y, por últi-

21 Se sigue a la entrevista realizada a Irene Novacovsky por el International Poverty Centre sobre Cash Transfers y Social Protection, así como el documento metodológico de Chitarroni H., Novacovsky I., y Wermus N., (2009) *Los métodos de identificación y selección de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña*, GCBA. Descargable en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/informes_condiciones_vida/Metodos_de_Identificacion_y_Seleccion_Beneficiarios_Ciudadania_Portena.pdf

22 Chitarroni, Novacovsky y Wermus, *Ibidem*. No se conocen mayores detalles acerca de cómo se aplican y en qué consisten estos factores de corrección.

mo, la población económicamente activa que se encuentra desocupada debe mantenerse activa en la búsqueda laboral.

Se precisa, asimismo, que se dará de baja a los beneficiarios cuyas condiciones de admisibilidad a CP se hayan modificado, cuando se compruebe “la falsedad de la información brindada para acceder al programa”, y cuando haya incumplimiento de las exigencias mencionadas. En relación a esto último, establece que “se concederá a los hogares un plazo para regularizar su situación. En el caso de continuar con el incumplimiento se habilitará la retención del beneficio hasta tanto se cumpla con las obligaciones determinadas en la presente ley. Agotadas estas instancias, si la situación de incumplimiento persiste, se procederá a la baja del beneficio.” (Ley Nº 1878/2005 Art. 11)

1. LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

CP es gestionado por la *Dirección General de Ciudadanía Porteña*, creada en 2006, que actualmente depende de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. Entre sus misiones y funciones se cuentan: i) implementar un sistema de protección social que asegure un piso de ingresos a los hogares en situación de pobreza de la Ciudad de Buenos Aires, priorizando la inclusión de los jóvenes en situación de pobreza, ii) fortalecer las capacidades de organizaciones sociales, a partir de principios de pluralidad y recuperación de las estrategias colectivas para la reconstrucción del tejido social y del entramado solidario, iii) diseñar, coordinar y monitorear políticas sociales inclusivas e integrales, a través de programas que den respuesta a las problemáticas alimentarias, de insuficiencia de ingreso familiar y tendiente a garantizar el fortalecimiento de los hogares y el desarrollo socioeconómico de los sectores más vulnerables de la población, iv) diseñar e implementar políticas, planes y programas que promuevan el ejercicio pleno de la ciudadanía social y económica²³.

Esta estructura burocrático-administrativa se divide en dos grandes áreas: una operativa y otra técnica y de planificación, como se puede ver en el organigrama a continuación.

Los presupuestos de 2010 y 2011 prevén una dotación de personal de 150 personas para la gestión del Programa. A modo de referencia, en agosto de 2008 la nómina era de 130 personas, personal que, según algunas eva-

²³ Anexo del Decreto Nº 799/2008, pp. 4, 5 y 6.

Cuadro: Estructura del Programa Ciudadanía Porteña

COORDINACIÓN EJECUTIVA			
SECTORES OPERATIVOS		SECTORES TÉCNICOS Y DE PLANIFICACIÓN	
Área de administración <ul style="list-style-type: none"> • Archivo • Personal • Mantenimiento 	Área de Asuntos Legales <ul style="list-style-type: none"> • Presentaciones judiciales y administrativas • Consultorio legal para beneficiarios 	Área de Evaluación y Monitoreo <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones • Monitoreo 	Área de Relaciones Interinstitucionales <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y Difusión • Relaciones con organizaciones oficiales y OSC
Área Informática <ul style="list-style-type: none"> • Técnica • Diseño y desarrollo • Base de Datos • Análisis • Carga • Mantenimineto 	Área de Finanzas, Pagos y Comercios <ul style="list-style-type: none"> • Finanzas • Beneficios y Tarjetas • Comercios 	Área de Seguimiento de Hogres Beneficiarios <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento Hogares • Seguimiento Casos 	Área de Contraprestaciones en Salud y Educación <ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación
		Área de Planificación y Focalización <ul style="list-style-type: none"> • Generación de Información • Análisis de Información • Intrumentos Focalización 	Área de Atención al Público <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Revisión de casos • Recepción de Documentación • Admisión y Bajas • Reclamos y Denuncias • Cartas Compromiso
		Área de Estadística <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Indicadores • Procesamineto de Datos 	

Fuente: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Final de Auditoría con Informe Ejecutivo - Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho - Período bajo examen: 2007.

luaciones, resultaba insuficiente para llevar adelante algunas de las tareas necesarias para la implementación de CP. Entre ellas, la evaluación de los hogares y la realización de informes sociales por parte de trabajadores sociales –que en ese entonces eran solamente tres–, o el monitoreo de las corresponsabilidades en materia de salud –tarea para la cual no había personal asignado–²⁴. Es necesario añadir que de 2008 a esta parte se han incrementado las funciones de CP, por la propia consolidación del programa y la incorporación de nuevos componentes como es el caso de “*Estudiar es*

²⁴ Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2010) Informe Final de Auditoría con Informe Ejecutivo – Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho – Período bajo examen: 2007, AGBA.

Trabajar". Se presume entonces que al expandirse las funciones, también se incrementará la necesidad de personal para cumplirlas (por ejemplo, para monitorear las condicionalidades exigidas a este grupo de beneficiarios).

La estructura y dotación de la Dirección General de Ciudadanía Porteña cobra relevancia en tanto las fortalezas o deficiencias administrativas que de ella derivan pueden redundar en una vulneración de los derechos de la población beneficiaria. Por ejemplo, el hecho de que se cuente con pocos trabajadores sociales puede traducirse en mayores plazos de espera para las visitas domiciliarias y realización de informes sociales, lo que a su vez implica un tiempo mayor de espera para el otorgamiento o restablecimiento del beneficio (en caso de que se haya suspendido).

La falta de recursos suficientes también es indicada desde el programa como la principal razón por la cual no se cumple con el debido proceso de notificación a los beneficiarios cuando sufren modificaciones en el monto de sus beneficios o la interrupción del mismo. Esta debilidad administrativa viola el derecho a información de esta población.

Por otra parte, deficiencias como la falta de seguimiento de las condicionalidades en materia de salud, llevan a cuestionar la noción de "corresponsabilidad", ya que el Estado incumple su parte del compromiso. Esta retracción de la responsabilidad estatal no se relaciona sólo con el monitoreo, sino con el seguimiento del Programa en tanto herramienta de articulación entre la política social y la promoción del derecho a la salud.

2. NIVEL DE COBERTURA

La debilidad de la información estadística oficial, que da cuenta de la incidencia de la pobreza y la indigencia en el país, dificulta la evaluación del nivel de cobertura de CP.

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) realizada el primer semestre de 2009, la indigencia en la CABA afecta al 1,6% de los hogares y al 2,5% de la población, en tanto que la pobreza alcanza al 4,6% de los hogares y al 7,3% de la población²⁵. Si se toman en cuenta las proyecciones de población a 2009, esto representaría alrededor de 76.268 personas indigentes y 222.703 personas en situación de pobreza. Como es de público co-

25 Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010), *Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza e Indigencia. Resultados del Primer Semestre de 2010*, INDEC. Descargable en: http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem10.pdf

nocimiento, se considera que el INDEC subestima la incidencia de la pobreza y la indigencia, en la medida que utiliza para dicho cálculo una actualización de precios de la Canasta Básica Alimentaria fuertemente cuestionada. Por lo mismo, es importante observar algunas estimaciones alternativas.

Según los cálculos realizados en trabajos anteriores²⁶, las brechas de subestimación de la pobreza e indigencia del INDEC serían del orden del 40%²⁷: habría entonces cerca de 110.000 hogares de la Ciudad en situación de pobreza.

De acuerdo con la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA que toma como referencia la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA, "la pobreza estaría alcanzando al 4,8% (57.497) de los hogares y al 8,2% (249.000 aproximadamente) de la población, mientras que la indigencia alcanzaría al 1,5% de los hogares (18.000 aproximadamente) y al 2,1% de la población (alrededor de 63.000 personas)"²⁸.

CP constituye el principal programa de la Ciudad de Buenos Aires para atender la situación descrita. Como ya se ha mencionado, el Programa alcanza a 67.370 hogares, compuestos por 258.874 personas, de acuerdo con información del propio Programa (también producida por la UIMyE). Presumiendo una perfecta focalización (volveremos sobre este punto más adelante), la cobertura de CP sería muy elevada, alcanzando al universo de la población pobre, según las estimaciones más favorables.

Según fuentes del Programa²⁹, si bien CP no alcanzaría al total de hogares pobres e indigentes de la Ciudad, la cobertura de la población en esta situación sería casi total de tomarse en cuenta el otro programa de transferencia monetaria del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA, Ticket Social.

26 Ministerio Público Tutelar (2010), *Las políticas públicas de infancia y salud mental – Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)*, Argentina: Eudeba.

27 Esta cifra resulta del contraste de las cifras del INDEC con la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de las provincias de San Luis y Santa Fe, y el cálculo de las canastas básicas para estas provincias, desde 2007 hasta mediados de 2009.

28 Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010), *Serie Informes de Condiciones de Vida – Doc. Nro 9- Diagnóstico de la Situación Social en la Ciudad de Buenos Aires*, Ministerio de Desarrollo Social, UIMyE. Si bien la UIMyE considera que la Canasta Básica de Alimentos se halla un 30% por encima del valor de la estimada por el INDEC, realiza el ajuste por el 25% en función del subregistro de la EAH de los principales subsidios entregados por la CABA (CP y Ticket Social).

29 Entrevista con Pablo Pucciarelli, Director General de Ciudadanía Porteña, Octubre 2010.

3. BENEFICIARIOS Y BENEFICIARIAS

La cantidad de hogares y de personas beneficiarias de CP en 2010 se asemeja a la de 2008, a pesar de haberse incrementado notoriamente el número de beneficiarios en 2009 (dato llamativo si se considera que la inscripción al Programa se encuentra cerrada).

La titularidad del beneficio está altamente feminizada. Esto no es casual: es una exigencia del Programa, como ocurre con la mayor parte de los PTCs. Sólo "en caso de ausencia permanente o incapacidad legal de la madre o jefa de hogar, el titular del beneficio es el padre a cargo del hogar o el jefe de hogar, siempre que demostrare fehacientemente esta condición" (Ley 1878/2005 Art. 5b). En consecuencia, el 90% de las personas titulares del beneficio del hogar son mujeres.

En línea con el argumento de que las mujeres poseen un altruismo "menos incompleto" se les exige, en tanto titulares, que sean "responsables de su efectiva utilización a favor de los beneficiarios, así como del cumplimiento de las corresponsabilidades y condiciones" (Ley Nº 1878/2005 Art.6). Esto implica una sobrecarga en el rol cuidador de las mujeres, que no necesariamente "contribuye a fortalecer el rol de la mujer dentro de las familias al convertirla en perceptora de ingresos"³⁰, como se discutirá más adelante.

En relación a las edades de los beneficiarios, no hay variaciones significativas por grupo a lo largo del tiempo. Los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años representan el 48% del total de personas beneficiarias.

En cuanto a la composición de los hogares beneficiarios, los más frecuentes son aquellos que cuentan con 3 o con 4 integrantes. Alrededor del 83% de los hogares beneficiarios tiene hasta cinco miembros inclusive.

Tres cuartas partes de los hogares tienen personas menores de 18 años de edad a cargo. El 25% restante, sin hijos e hijas a cargo, se encuentran por tanto exentos del cumplimiento de las condicionalidades, en la medida que las mismas se restringen a obligaciones relativas al cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

El 35% de los niños, niñas y adolescentes que recibe el beneficio está en edad de escolaridad obligatoria teórica. Esta cifra se eleva al 40% si se incluye a niños y niñas de 3 y 4 años que no están obligados a concurrir a guarderías y jardines maternos, pero que se espera que lo hagan.

30 Presentación del Programa CP ante el Banco Mundial. Descargable en: <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/NOVACOVSKY.ppt>

Cuadro Nº 1: Cantidad de hogares y personas beneficiarias. 2008 - enero 2010

	2008	Mayo 2009	Noviembre 2009	Enero 2010
Hogares Beneficiarios	67517	72441	69676	6737
Personas Beneficiarias	258223	274791	265549	258874

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

Cuadro Nº 2: Hogares beneficiarios de CP según sexo del titular. 2008 - 2010

	2008		Mayo 2009		Noviembre 2009		Enero 2010	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Femenino	60339	89,4	64663	89,3	62.186	89,3	60042	89,1
Masculino	7178	10,6	7778	10,7	7.490	10,7	7328	10,9
Total	67517	100	72441	100	69.676	100	6737	100,0

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

Cuadro Nº 3: Personas beneficiarias de CP según edad. 2008 - 2010

Edad	2008		Mayo 2009		Noviembre 2009		Enero 2010	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Hasta 5 años inclusive	41.082	15,8	43.799	15,9	40.971	15,4	40.120	15,5
6 a 12 años	48.228	18,7	50.617	18,4	48.656	18,3	47.374	18,4
13 a 14 años	13.020	5	13.791	5	13.496	5,1	13.279	5,1
15 a 18 años	22.974	8,9	24.131	8,8	23.620	8,9	23.341	9
19 a 24 años	25.281	9,8	27.168	9,9	26.662	10	26.025	10,1
25 a 29 años	17.022	6,6	18.419	6,7	17.618	6,6	16.861	6,5
30 a 44 años	48.016	18,6	51.310	18,7	50.090	18,9	48.997	18,9
45 a 64 años	31.106	12,1	33.289	12,1	32.554	12,3	31.469	12,2
65 y más años	11.494	4,5	12.267	4,5	11.882	4,5	11.030	4,3
Total	258.223	100	274.791	100	265.549	100	25.874	100

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

Cuadro Nº 4: Hogares beneficiarios de CP por tamaño de hogar. 2008 - 2010

Cantidad de miembros	2008		Mayo 2009		Noviembre 2009		Enero 2010	
	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares	%
1 miembro	6.999	10,4	8.015	11	7.630	11	7.475	11,1
2 miembro	11.672	17,3	12.480	17,2	11.914	17,1	11.068	16,4
3 miembro	15.084	22,3	15.922	22	15.344	22	14.604	21,7
4 miembro	13.500	20	14.456	20	13.972	20,1	13.622	20
5 miembro	8.791	13	9.498	13,1	9.152	13,1	9.028	13,4
6 miembro	5.325	7,9	5.671	7,8	5.483	7,9	5.424	8,1
7 miembro	3.024	4,5	3.166	4,4	3.043	4,3	2.999	4,5
8 o más miembros	3.122	4,6	3.233	4,5	3.138	4,5	3.150	4,7
Total	67.517	100	72.441	100	69.676	100	67.370	100

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

Cuadro Nº5: Hogares beneficiario de CP según presencia de personas menores de 18 años. 2008 - 2010

Tipo de hogar	2008		Mayo 2009		Noviembre 2009		Enero 2010	
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Con menores	51.468	76,2	54.546	75,3	52.256	75,0	50.854	75,5
Sin menores	16.049	23,8	17.895	24,7	17.420	25,0	16.516	24,5
Total de hogares	67.517	100	72.441	100	69.676	100,0	67.370	100,0

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

Cuadro Nº6: Personas beneficiarias de CP en edad escolar teórica. 2008 - 2010

Categoría	2008		Mayo 2009		Noviembre 2009		Enero 2010	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
En edad escolar	104.800	40,6	108.728	39,6	105.214	39,6	103.136	39,8
En niveles obligatorios	91.152	35,3	95.835	34,9	92.886	35,0	91.278	35,2
Total	258.223	100,0	274.791	100,0	265.549	100,0	258.874	100,0

Fuente: Informe de Monitoreo 2008, Mayo 2009, Nov. 2009, Enero 2010 en base al padrón de inscriptos.

4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El análisis de CP que sigue se basa en la revisión de la (poca) literatura existente en torno del programa, en los informes producidos por la propia Dirección de CP, en informes de organismos auditores y promotores de derechos, así como en las actuaciones realizadas por las Oficinas de Atención Descentralizada del Ministerio Público Tutelar de La Boca-Barracas y de Villa Soldati-Nueva Pompeya por reclamos relacionados con CP entre 2009 y 2010.

En lo que sigue, enumeramos y sintetizamos las principales dimensiones de análisis. Las mismas incluyen: i) fortalezas y debilidades de la propia lógica de intervención de este tipo de programas; ii) fortalezas y debilidades vinculadas con el diseño y operacionalización de los propios postulados del programa (incluyendo las dimensiones de focalización y exigencia de corresponsabilidades); iii) fortalezas y debilidades vinculadas con la gestión administrativa-burocrática.

a. Reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la atención de la población en situación de pobreza

Los PTC representan en la práctica dos reconocimientos importantes. En primer lugar, el hecho que la dinámica de los mercados laborales locales (principal vehículo de distribución de derechos y beneficios sociales en el esquema de los regímenes de bienestar tradicionales) excluye de manera sistemática a contingentes importantes de la población, que por la recurrencia de su inactividad, desempleo o empleo precario, no acceden a las coberturas sociales. En segundo lugar, la responsabilidad que le cabe al Estado en la garantía de niveles básicos (aún cuando estos sean mínimos) de bienestar a estos grupos de población.

CP es, en efecto, un PTC que le permite al gobierno de la Ciudad asumir su responsabilidad en la atención de población que, con rasgos estructurales, permanece fuera de los canales de acceso a los beneficios de la seguridad social y a umbrales básicos de ingreso monetario.

La fuerza de este tipo de programas para dar cuenta de esta responsabilidad depende de la extensión de su cobertura y de la magnitud del beneficio que transfiere. También de la manera en que las características del programa dialogan con las estructuras socio-económicas que reproducen dinámicas de exclusión y persistencia de la desigualdad, y su potencialidad

para transformarlas. En las diversas dimensiones de CP que se analizan a continuación, se da cuenta de esto.

b. Reconocimiento de las transferencias monetarias como forma de intervención pública socialmente aceptada

Los PTC representan la consolidación de un cambio en el tipo de intervención del Estado en materia de política asistencial, dominado durante largo tiempo por la preferencia de transferencias en especie. Esta posición era propia de un Estado considerado más paternalista, que debía orientar muy estrictamente el tipo de bienes que la población pobre debía consumir para aliviar su situación de pobreza. Por lo mismo, y bajo la presunción de que la población pobre era pasible de conductas inadecuadas para su propio bienestar, como destinar los ingresos monetarios al consumo de bienes no básicos e incluso innecesarios y nocivos, se prefería transferir directamente bienes (preferentemente bienes alimentarios) que dinero.

Esta visión cambia con los PTC, que asumen la bondad de transferir recursos monetarios que garanticen umbrales de consumo, pero otorgando mayor libertad a las personas beneficiarias para determinar el contenido de dicho consumo.

CP se encuadra en esta línea al transferir dinero a través de la entrega de una tarjeta bancaria, en cuya cuenta se deposita el dinero correspondiente al beneficio. Sin embargo, la capacidad de autonomía en las decisiones de consumo de las personas beneficiarias que podría implicar esta práctica, se ve limitada por el hecho que, tal como establece la Ley de creación del CP, “la prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares.”³¹

De esta forma, CP encarna en los hechos una versión bancarizada del paternalismo clásico de la política asistencial, que considera que el Estado debe velar porque las personas en situación de pobreza consuman “lo que deben” para aliviar su situación. El conflicto de esta visión con la promoción de los derechos de las personas beneficiarias, es evidente, en la medida que se vulnera la capacidad de tomar decisiones autónomas informadas.

³¹ Ley 1878/05, Art 8.

c. Priorización de la situación de los niños, niñas y adolescentes

La mayoría de los PTC de la región están focalizados en población de hogares donde habitan niños, niñas y adolescentes. Las razones de este estilo de focalización son múltiples, incluyendo entre las más consensuadas la irresponsabilidad de los niños, niñas y adolescentes en su situación de pobreza, y por ende el merecimiento de la asistencia, y la pretensión de que este tipo de transferencias pueden contribuir a reducir las probabilidades de que, en su vida adulta, la actual población infantil reproduzca situaciones de pobreza.

CP rompe con esta tendencia, al ser un programa que no se focaliza estrictamente en hogares con niños, niñas y adolescentes, ya que admite entre sus beneficiarios/as a hogares indigentes y pobres sin población infantil (que de hecho representan el 25% de los hogares). A pesar de ello, la mayoría de los hogares beneficiarios tienen niños y niñas.

La prioridad que CP otorga a la población infantil se reconoce en el tipo de condicionalidades o corresponsabilidades que impone, que se encuentran en línea con las que establecen la mayoría de los PTC de la región. En efecto, como se mencionó, el propio Director del programa admite que el objetivo prioritario de CP es contribuir a incrementar el capital humano de los niños, niñas y adolescentes para quebrar la reproducción inter-generacional de la pobreza. El establecimiento de esta condicionalidad genera asimismo la concepción de que el beneficio monetario está destinado a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Este hecho se refuerza con el otorgamiento de la titularidad del beneficio preferentemente a las madres, bajo el supuesto de que ellas priorizarán la atención de las necesidades de sus hijos e hijas, en mayor medida que los padres.

La medida en que esta prioridad en los niños, niñas y adolescentes como destinatarios en la práctica de las transferencias monetarias, se traduce en la efectiva promoción de sus derechos, es menos evidente, tal como se remarcará en el análisis de otras dimensiones del programa, tales como el nivel de su beneficio (y la medida en que el mismo puede garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación), el impacto específico sobre la asistencia escolar (y la medida en que se promueve el derecho a la educación), el impacto específico sobre los controles de salud (y la medida en que se promueve el derecho a la protección de la salud).

d. La focalización: búsqueda de minimización de los errores de inclusión y exclusión

Muchas evaluaciones de los PTC de la región hacen énfasis en la correcta focalización que los mismos realizan. Las escasas evaluaciones existentes del CP también destacan este aspecto, subrayando la minimización de los errores de focalización como una de sus máximas virtudes.

Chitarroni, Novacovsky y Wermus³² dan cuenta de que la complejidad de la metodología de selección de los beneficiarios y beneficiarias de CP se vincula con el objetivo de minimizar los errores de inclusión (es decir, que reciban la transferencia aquellos que están por fuera de la población objeto) y de exclusión (que no reciban la prestación aquellos que cumplen con los requisitos para acceder al beneficio). Según esta evaluación, el programa resulta más “eficiente” que otros de la región ya que, al aplicar este método, los errores de focalización son mínimos. De acuerdo con las estimaciones del propio Programa, al mes de marzo de 2009, habría un 0.7% de beneficiarios (765 hogares) erróneamente excluido y un 10,2% (10.439 hogares) erróneamente incluido.

Más allá de la exactitud de las estimaciones acerca de la precisión de la focalización efectiva del programa, existen condiciones en el acceso que dan cuenta de situaciones que no derivan de “mala focalización”, sino de exclusión de hecho de la propia posibilidad de formar parte de la población objetivo.

Para citar el caso de una de estas condiciones: CP exige a la población migrante la posesión de documento de identidad argentino o de la residencia precaria, necesaria para bancarizar a la población beneficiaria a los fines de realizar la transferencia monetaria. Sólo a modo de ejemplo, en 2007 hubo 11.117 inscriptos sin DNI, ninguno de los cuales resultó beneficiario de CP³³. Sumado a las demás requisitos, esto ha significado, en los hechos, que de los aproximadamente 120.000 hogares inscriptos en 2006³⁴, un poco menos de la mitad no haya estado en condiciones de recibir la prestación a pesar de encontrarse, probablemente, en situación de vulnerabilidad, si bien definida en términos diferentes a las condiciones para el ingreso al Programa.

32 Chitarroni, Novacovsky y Wermus, *Ibidem*.

33 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*, pp.24.

34 Entrevista con Pablo Pucciarelli, Director General del Programa, octubre 2010.

Del mismo modo, en 2007 eran 73.596 los hogares con personas menores de 18 años inscriptos a CP, pero sólo 65.390 los hogares beneficiarios³⁵.

La propia condición de insuficiencia de ingresos resulta controvertida en términos de potencial fuente de exclusión de población vulnerable, en la medida que el parámetro que se considera para la selección de beneficiarios (CBA estimada por el INDEC) se encuentra fuertemente cuestionado. Sobre este punto volveremos al analizar la suficiencia del beneficio transferido.

Adicionalmente, el establecimiento de un umbral de ingresos como condición de acceso al beneficio resulta problemático en el contexto de variabilidad notoria de los ingresos de la población. La posibilidad de fiscalizar de manera permanente la situación de ingresos de los hogares resulta en la práctica imposible. CP intenta salvar este condicionamiento a través de la mencionada construcción de un Índice de Vulnerabilidad como mecanismo final de inclusión o exclusión de los beneficiarios/as. Según las personas encargadas de la gestión del programa, el Índice provee una idea de la capacidad potencial de los hogares para generar ingresos, y es ésta la que los define como beneficiarios, y no la simple insuficiencia de ingresos al momento de solicitar el beneficio.

Los documentos metodológicos de CP no brindan información acerca de las categorías utilizadas para la construcción del Índice de Vulnerabilidad. De hecho, esta información está intencionalmente fuera del alcance público. Esto se debe a la creencia de que, de publicarse, los hogares adaptarían sus respuestas a las variables a ser medidas para incrementar sus probabilidades de ser seleccionados³⁶.

No obstante ello, los organismos que sí han tenido acceso al Índice han encontrado problemas en su diseño. Entre ellos, han señalado la ausencia de variables que la propia ley toma como indicadores de vulnerabilidad y que son relevadas en el RUB, por ejemplo, la presencia de mujeres embarazadas (y en particular de embarazadas menores de 20 años) o adultos mayores a cargo. También han encontrado una desestimación o falta de utilización de información que el programa registra y que es indicadora de vulnerabilidad, como la presencia de enfermos crónicos, de madres adolescentes y de jefatura de hogar ya sea adolescente o envejecida. Esta información también consta en el RUB, que utiliza estos datos para crear la variable “vulnerabilidad por jefatura adolescente con hijos menores o mujer

35 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*.

36 Entrevista con Pablo Pucciarelli, Director General del Programa, octubre 2010.

embarazada a cargo³⁷. Asimismo, han detectado la imposibilidad de evaluación del *grado* de vulnerabilidad de algunos de los hogares monitoreados por errores en la fórmula empleada³⁸. En este mismo sentido, también han remarcado errores en la ponderación de algunos indicadores, como los gastos en salud y en alquileres³⁹. Por último, la falta de normativa y/o protocolos para la utilización del índice⁴⁰ constituye otra de las fallas que puede traducirse en errores administrativos que resulten en la exclusión de hogares en condiciones de ser admitidos al programa.

De lo anterior se desprende una desconexión entre la información registrada en el RUB, la utilizada en la construcción del Índice de Vulnerabilidad no monetario y la efectiva administración de CP. Esta situación se corrobora con los casos monitoreados por la Auditoría General de la CABA, que dan cuenta tanto del otorgamiento de beneficios a hogares que presentan información incongruente en el RUB y al momento de inscripción a CP, como de la falta de otorgamiento del subsidio a hogares que calificarían como vulnerables de acuerdo con los parámetros empleados por CP. También las Actuaciones Nº 69/2009 (BB) y Nº 21/2010 (BB) ejemplifican las dificultades que las y los potenciales beneficiarios afrontan para inscribirse en el RUB y en CP.

Un último aspecto a señalar de la metodología empleada para la minimización de errores de inclusión y exclusión se relaciona con otro de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la correcta adjudicación de beneficios. Además de los permanentes cruces de información con el RUB y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), CP realiza informes sociales (que pueden incluir llamadas telefónicas, visitas domiciliarias, entrevistas, consultas a instituciones y a vecinos) a los fines de obtener información sobre los beneficiarios y las beneficiarias. Estos informes son los que determinan el otorgamiento, traspaso, continuidad, baja o reinscripción al Programa.

37 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*.

38 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*. La AGCBA explica detalladamente cómo se invalida la fórmula empleada cuando un hogar carece de personas que perciban un ingreso, redundando esta situación en la imposibilidad de estimar el Índice de Vulnerabilidad no monetario (que, justamente, no debiera estar sujeto a los ingresos e invalidarse ante la falta de perceptores sino que, por el contrario, debería complementar la información monetaria).

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

40 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*.

Numerosos problemas han sido detectados en relación con estos informes⁴¹: desde la carencia de datos esenciales a este tipo de herramienta (como la fecha, la persona que lo ha realizado, el motivo de la intervención y la firma / notificación de la persona entrevistada), la falta de programación de las visitas así como de relevamiento de variables que hacen a la situación de vulnerabilidad (en casos de visitas domiciliarias), hasta la implementación de mecanismos tales como las entrevistas y consultas a vecinos, que dudosamente resguardan el derecho a la intimidad de quienes reciben, reciben o aspiran a recibir el beneficio. Si bien las consultas a vecinos constituyen una herramienta frecuente en la construcción de informes socioambientales que realizan los y las profesionales del trabajo social, este mecanismo plantea dificultades cuando la valoración del vecino es privilegiada por sobre la de la persona en cuestión. En este sentido, la Actuación Nº 17/2009 (BB) evidencia cómo se descartan los dichos de la titular del beneficio, quien afirma que su hijo trabaja en el GCBA pero que no constituye el núcleo familiar, y se toman como válidas las declaraciones de 'los vecinos', quienes 'coincidentalmente' aseveran que el hijo integra el hogar. Esta situación se resuelve con la baja del beneficio por "falsedad de los datos brindados" al Programa.

e. Compleja y costosa metodología operativa de selección de beneficiarios/as

Esta obsesión por la focalización eficiente de CP deriva en el establecimiento de una metodología operativa de selección de beneficiarios compleja que puede además resultar costosa.

Este método puede, de hecho, incurrir en los errores de inclusión y exclusión que pretende evitar. El complejo andamiaje metodológico que tiene la potencialidad de alcanzar a la población más vulnerable, puede resultar discriminatorio y excluyente en la práctica en razón de las dificultades derivadas de su implementación. "La verificación de los medios de vida es costosa, administrativamente compleja y requiere una importante capacidad administrativa. Puede conducir a un gran déficit de cobertura, lo que hace que los programas específicos sean ineficaces"⁴².

41 Se sigue aquí a Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, *Ibidem*.

42 Sepúlveda Carmona (2009) *Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de los derechos humanos y la pobreza Magdalena Sepúlveda Carmona*, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU, 27 de marzo de 2009.

La no publicidad del indicador básico para la selección de las personas beneficiarias agudiza el problema. Más allá de la posible veracidad del supuesto de adaptabilidad que justifica la decisión de no divulgar el diseño del índice, dado que en la práctica éste determina la admisión o no al programa, su falta de publicidad vulnera el derecho de acceso a la información y participación⁴³. “Cuanto más complicado es el método de cálculo adoptado, más opacos pasan a ser los criterios de elegibilidad: esto puede hacer que el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible”⁴⁴. En efecto, la dificultad que afrontan los beneficiarios para saber si les corresponde o no una transferencia y cuál debiera ser el monto de la misma también afecta el principio de igualdad y no discriminación.

f. Dificultades para la inscripción y el acceso al beneficio: ampliando los errores de exclusión

El derecho de acceder a la cobertura para todas las personas que se encuentran en la situación de vulnerabilidad que el propio programa determina como principio para poder ser beneficiario/a, encuentra limitaciones concretas para su efectivo ejercicio. A los requisitos exigidos y a la metodología implementada para el ingreso al programa, se suma el hecho de que en la actualidad sólo es posible ser admitido como beneficiario/a como efecto de migrar desde el programa Ticket Social.

En efecto, sólo hubo dos períodos relativamente cortos de inscripciones espontáneas al CP⁴⁵, luego de los cuales el programa condujo algunos operativos puntuales y focalizados de inscripción. Esta forma de adhesión constituye, en la práctica, otra barrera de exclusión y atenta también contra el principio de igualdad y no discriminación⁴⁶, puesto que personas en una misma situación y que cumplen con las exigencias de admisión pueden recibir o no la prestación, dependiendo de que se hayan enterado y hayan

43 Ministerio Público Tutelar (2010), *Las políticas públicas de infancia y salud mental – Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)*, Argentina: Eudeba, p. 81.

44 Sepúlveda Carmona, *Ibidem*.

45 Ministerio Público Tutelar (2010) *Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2010*, Ministerio Público Tutelar, 2009. De acuerdo con este informe, se condujeron dos operativos, uno del 28/11/2005 al 23/12/2005 y otro del 20/03/2006 al 3/04/2006.

46 Sepúlveda Carmona, *Ibidem*.

podido concurrir a la sede de inscripción con la documentación solicitada en tiempo y forma. O bien que puedan incorporarse al Programa Ticket Social y transitar desde allí a CP.

Un caso particular de potenciales exclusiones en CP lo constituye la población migrante⁴⁷. Si bien como se mencionó anteriormente, el programa no excluye normativamente a las personas de otras nacionalidades⁴⁸, las mismas se encuentran en una situación de mayor debilidad y fragilidad en su inscripción, respecto de los residentes nacionales. Dos aspectos merecen señalarse aquí.

En primer lugar, habiendo finalizado el Programa Patria Grande⁴⁹, que facilitó la regularización de la situación migratoria, adquirir o sostener el status de residencia precaria (mínimo posible para acceder al beneficio) será más difícil y costoso. Por ello, los migrantes más recientes o quienes no hayan podido regularizar su situación en el marco de dicho programa, pueden enfrentar dificultades con su status migratorio y tener inconvenientes para ingresar o sostenerse en el programa.

En segundo lugar, es posible encontrarse con situaciones donde los niños y las niñas (en teoría los titulares efectivos del beneficio) posean documentación argentina, pero su madre no. Esto nuevamente puede impedir o dificultar el ingreso al programa. Adicionalmente, estas situaciones ponen de manifiesto la complejidad que encierran este tipo de programas, donde la titularidad del derecho no coincide con la titularidad del beneficio, y expone cómo, en el límite, los derechos de los niños y niñas pueden verse restringidos por condiciones ajenas a sus propias personas.

La mayor dificultad que la población migrante puede enfrentar para acceder o permanecer en el programa da cuenta de otra dimensión de violación del derecho de no discriminación. La misma se agudiza en los casos en que se discrimina entre nacionales (es decir entre hijos argentinos de padres argentinos, e hijos argentinos de padres migrantes), como consecuencia de la situación migratoria de sus padres.

47 Esto se observa con relevancia en la OAD de Soldati-Nueva Pompeya, que por su ubicación territorial atiende a una población con presencia mayoritaria de migrantes de países limítrofes, Perú y Bolivia.

48 Esto es, en realidad, una enmienda del decreto reglamentario del programa. Ver al respecto nota al pie 20.

49 Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la Nación.

Cuadro Nº7: Estimación de Brecha del Beneficio de CP según Líneas de Indigencia y Pobreza ajustadas

Tipo de Hogar (*)	Menores hasta 14 años	Menores de 15 a 18 años	Adultos equivalentes CP	Adultos equivalentes INDEC	Hogares Indigentes			Hogares Pobres		
					Monto teórico del beneficio	Brecha de indigencia ajustada	Brecha de pobreza ajustada	Monto teórico del beneficio	Brecha de indigencia ajustada	Brecha de pobreza ajustada
A	1	0	0,74	1,37	231,4	57,2	29,6	199,3	49,3	25,4
B	2	0	0,74	2,09	366,4	59,4	30,7	334,3	54,2	28,0
C	3	0	0,74	2,72	501,4	62,4	32,3	469,3	58,4	30,2
D	2	1	1,74	3,88	696,7	60,8	31,4	621,2	54,2	28,0
Uf	0	0	0,74	0,74	135,0	61,8	31,9	135,0	61,8	31,9
Um	0	0	1	1	135,0	45,7	23,6	135,0	45,7	23,6

(*) Hogares

A Mujer con niño de 4 a 6 años

B Mujer con niño de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años

C Mujer con 2 niños de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años

D Mujer y Varón con niño de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años + niñas de 15 años

Uf Unipersonal femenino

Um Unipersonal masculino

jun-10	CBA	LP
INDEC	173,74	377,17
4 provincias	295,27	571,6

g. Nivel del beneficio: ayuda insuficiente

A diferencia de otros PTC, CP distribuye un beneficio no homogéneo, que se gradúa de acuerdo a la composición de los hogares, en función de la cantidad de personas que los conforman, estimadas según la escala del adulto equivalente. Esta es una metodología razonable que tiene la fortaleza de contemplar la necesidad de garantizar un beneficio per cápita, en función de las edades y sexos de las personas, más que un monto por hogar.

La virtud de esta forma de estimación del beneficio se ve sin embargo debilitada por utilizar, como herramienta para determinar los umbrales, el valor de la Canasta Básica Alimentaria que estima el INDEC. Se comprende que desde un ámbito de gobierno, los indicadores oficiales son la herramienta prioritaria a considerar. Sin embargo, los cuestionamientos públicos a los procedimientos utilizados para establecer este valor⁵⁰, desde la inter-

50 Los cuestionamientos al valor de la CBA que realiza el INDEC se sustentan en la utilización de una estimación de variación de precios altamente controvertida, y de un patrón de consumo desactualizado. Adicionalmente, la CBA del INDEC no corresponde a una estimación para la CABA, sino para el Área Metropolitana (es decir, incluyendo el Gran Buenos Aires). Tanto los patrones de consumo, como la propia evolución de precios puede mostrar diferencias sustantivas entre la CABA y el GBA.

vención del INDEC a comienzos de 2007, recomendarían la observación de ajustes, si lo que se pretende es efectivamente garantizar umbrales de ingreso que permitan aliviar de manera sustantiva las situaciones de indigencia y pobreza⁵¹.

La brecha entre los beneficios que teóricamente pretenden garantizar a través de CP y los que efectivamente se consiguen son, obviamente, incalculables, en la medida que no existe un registro confiable de la variación de los precios que conforman la Canasta Básica Alimentaria, base del cálculo. Sin embargo algunos ejercicios permiten aproximarse a la cuestión. En el cuadro a continuación se replica el ejercicio realizado por el Ministerio Público Tutelar⁵², tomando los mismos hogares tipos.

Como se observa, según estas estimaciones, ningún hogar alcanza los montos teóricos que el programa busca garantizar. Las brechas persisten en niveles por debajo del 33% de la línea de pobreza y del 63% de la línea de indigencia. También se verifican situaciones de discriminación entre hogares similares. La brecha para los hogares unipersonales de varones es mayor que para los hogares unipersonales de mujeres. De igual forma, la brecha se incrementa cuanto menor es la cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar.

En marzo de 2008 se introdujo en el CP un nuevo componente que incrementa el monto del beneficio transferido y que tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento del capital humano, no ya de los niños, niñas y adolescentes, sino de los jóvenes de los hogares beneficiarios. Se trata del componente "Estudiar es Trabajar" destinado a jóvenes de entre 18 y 25 años⁵³ con residencia de al menos dos años en la Ciudad de Buenos Aires, que estén inscriptos en establecimientos de educación formal y cuyos hogares sean beneficiarios de CP.

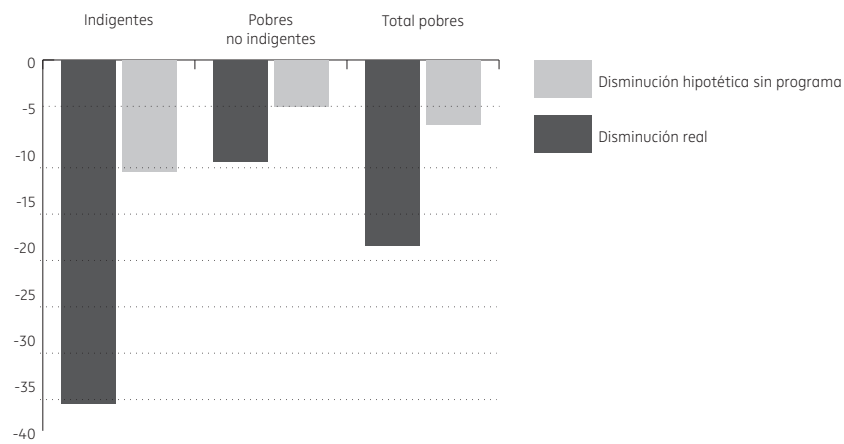
Consiste en una prestación mensual de \$275.-, subsidio que tiene por objeto retener a los jóvenes en el sistema educativo. Para ello se utiliza una tarjeta cuyos titulares son los jóvenes estudiantes, que sirve para adquirir

51 En este sentido, podrían considerarse los ejercicios de estimación del valor de la Canasta Básica Alimentaria que se han realizado en el ámbito de la Dirección de Estadística de la CABA, y que corrigen marcadamente hacia arriba su valor.

52 Ministerio Público Tutelar (2010), *Ibidem*, pp. 81. A diferencia del ejercicio allí planteado, en este caso se utiliza, para ajustar los valores de la LP y la LI, la variación del IPC de cuatro provincias: Chubut, Neuquén, San Luis y Santa Fe. Asimismo se toma el valor de la CBA correspondiente a Junio de 2010 (considerada la última actualización semestral posible), así como los últimos montos fijos informados para los menores de hasta 14 años (\$135.-) y de 15 a 18 años (\$200.-). Asimismo se tomó en cuenta el último monto establecido como beneficio mínimo por hogar (\$135.-).

53 Recientemente ampliado a jóvenes de entre 18 y 29 años.

Gráfico Nº1: Disminución de hogares pobres real e hipotética (sin programa). 2005 - 2006



Fuente: UIMyE, Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho. Síntesis de la Primera Evaluación de Resultados de Impacto. En base a EAH 2005 y 2006

los mismos productos que estipula el Ciudadanía Porteña y, además, artículos de librería. Los beneficiarios deben asumir el compromiso de asistir a la escuela y promover los estudios anualmente (niveles primario y secundario) o aprobar al menos dos materias en el año (niveles terciario y universitario). De acuerdo con los datos que publica el GCBA, a mayo de 2009 Estudiar es Trabajar contaba con 4.158 beneficiarios, de los cuales el 60% son mujeres. El 66,6% asiste al nivel secundario, mientras que el 31,7% se encuentra cursando nivel terciario o universitario. El 1,7% restante asiste al nivel primario o a educación especial⁵⁴.

h. Impacto sobre indicadores sociales

La debilidad en las fuentes de información y el cuestionamiento a alguno de los indicadores oficiales dificulta el análisis del impacto de CP sobre distintos indicadores sociales. Adicionalmente, es metodológicamente difícil poder aislar el efecto de CP respecto de otras variables de contex-

⁵⁴ Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010a) *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña*. Enero 2010, UIMyE.

to, que pueden estar explicando variaciones en la incidencia de la pobreza o la indigencia, así como en la tasa de asistencia escolar, o diversos indicadores en el campo de la salud. Por lo mismo, la información que se presenta a continuación, y sintetiza las evaluaciones que el propio programa hizo de su impacto, deben tomarse con cautela.

Según información provista por el propio programa, CP ha tenido un impacto marcado en la reducción de la indigencia y la pobreza, del 30% y 11%, respectivamente. De acuerdo a las estimaciones de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, de no haberse implementado el Programa, la indigencia hubiera descendido un 25% menos y la pobreza (incluyendo la indigencia) se hubiera reducido sólo un 7% en lugar de un 20%, al 2006.

Observando el universo de los hogares beneficiarios, la percepción del beneficio de CP también ha marcado una gran diferencia en el tiempo. Entre 2006 y 2008, los hogares pobres se redujeron casi en un 40%. No obstante, persiste en 2008 un 3,5% de la población beneficiaria que continúa en situación de indigencia y un 32,7%, en situación de pobreza.

El impacto del beneficio también aparece significativo en la condición de pobreza de niñas, niños y adolescentes de hasta 18 años. Pese a ello, la incidencia de la pobreza e indigencia siguen siendo relativamente mayores entre las personas menores de edad.

La variación de la incidencia implicaría que desde el año en que se implementó CP, 50.662 menores de 18 años salieron de la indigencia y 65.985 salieron de la pobreza.⁵⁵

En materia educativa, se señala que entre los beneficiarios de CP, se ha alcanzado asistencia educativa universal entre la población de 5 años (educación inicial) y entre los niños y niñas de 6 a 14 años de edad.⁵⁶

Adicionalmente, se observan impactos positivos entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios/as de otros grupos etáreos. La cantidad de niños de 3 y 4 años que asisten a establecimientos de educación formal aumentó un 16% con respecto a 2005. Las mejoras en los niveles de asistencia resultan especialmente considerables entre los adolescentes beneficiarios de 15 a 17 años, donde la deserción disminuyó un 38% con res-

⁵⁵ Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010b) *Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña*. Segundo Informe de Evaluación, en base a datos de la EAH 2006 y 2008. Desacargable en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/informes_condiciones_vida/sintesis_informe_evaluacion_2.pdf

⁵⁶ Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010b), *Ibidem*.

Cuadro Nº8: Hogares y población beneficiaria, por condición de pobreza e indigencia, considerando y sin considerar el Programa CP (en %) 2006 y 2008

Condición de pobreza	2006		2008	
	Población	Hogares	Población	Hogares
• Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	13,4	12,7	3,5	2,3
Pobreza (incluye indigencia)	73,8	68,8	32,7	27,4
• Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña				
Indigencia	43,5	40,8	19,9	17,2
Pobreza (incluye indigencia)	92,7	90,8	58,5	52

Fuente: Elaborado por UIMyE (2010) *Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña*. Segundo Informe de Evaluación, en base a datos de la EAH 2006 y 2008.

Cuadro Nº9: Niños y niñas menores de 18 beneficiarios, por condición de pobreza e indigencia, condición de pobreza e indigencia, considerando y sin considerar el Programa CP (en %) 2006 y 2008

Condición de pobreza	2006	2008
• Considerando los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigencia	13,5	4
Pobreza (incluye indigencia)	73,4	38
• Sin considerar los ingresos transferidos por el Programa Ciudadanía Porteña		
Indigencia	43,5	24,1
Pobreza (incluye indigencia)	88,6	65,8

Fuente: Elaborado por UIMyE (2010) *Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña*. Segundo Informe de Evaluación, en base a datos de la EAH 2006 y 2008.

pecto a 2005. Los datos muestran un impacto importante del programa en los jóvenes de 18 a 25 años. En 2006, el 21,6% de los jóvenes beneficiarios asistían al sistema educativo formal, proporción que aumenta al 35,4% en 2008, lo que representa un incremento del 74%⁵⁷.

A pesar de estas estimaciones, diversas actuaciones de las Oficinas de Atención Descentralizada del MPT de La Boca - Barracas y de Villa Soldati - Nueva Pompeya⁵⁸ son ejemplos de que, sin embargo, se presentan situaciones de deficiencias en la oferta escolar, que dificultan el cumplimiento de las

57 Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010b), *Ibidem*.

58 Actuaciones 66/2009, 98/2009, 140/2009 y 87/2010 de la Oficina de Atención Descentralizada del MPT de La Boca- Barracas y 44/2010 y 113/2010 de la sede de Villa Soldati- Nueva Pompeya.

condicionalidades. En este sentido, es necesario señalar que la intercesión de la Dirección de CP ha contribuido a la obtención de vacantes, aunque en algunos casos con soluciones problemáticas, como el hecho de que los niños y niñas tengan que trasladarse a zonas alejadas de sus hogares para asistir a la escuela, como da cuenta la actuación 113/2010 mencionada.

A pesar de las mejoras, el problema de la oferta educativa persiste. En materia de educación inicial, evaluaciones recientes indican que sólo el 45% de la población de entre 45 días y 5 años asiste a establecimientos educativos, cubriendo el total de la oferta disponible. Esto representa 108.000 bebés y niños/as, de los cuales 46.000 están escolarizados en el sector estatal y 61.000 en el sector privado⁵⁹. Es decir, el problema de la atención educativa y de cuidado de la primera infancia excede claramente a la población beneficiaria de CP y es un problema todavía no atendido en el ámbito de la Ciudad.

Las estimaciones del impacto de CP en indicadores relativos al cuidado de la salud son escasos y poco contundentes. Por ejemplo, se señala que "la incidencia de controles oportunos del embarazo resultó ser mayor entre los beneficiarios (97%) que entre las embarazadas del grupo de comparación (91%)"⁶⁰.

En la misma línea no se advierten mejoras sustantivas en la situación de mortalidad infantil. Según información Dirección General de Estadística y Censos de la CABA, la tasa de mortalidad infantil se ha mantenido estable desde la implementación de CP, e incluso ha crecido en el año 2009, alcanzando a 8,3 por mil nacidos vivos. Entre las principales causas de muerte estadísticamente registradas, la principal (que explica el 16,3% del total) se vincula con problemas identificables durante los controles de embarazo (problemas de gestación y bajo peso al nacer).⁶¹

i. Condicionalidades / corresponsabilidades: punición y colisión de derechos

De acuerdo con la legislación local, nacional e internacional, es responsabilidad de las familias, de la sociedad y del Estado garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El Estado no puede poner obstáculos a su

59 Fundamentos del Proyecto de Ley para la creación de un Programa de Universalización de la Educación Inicial, Legisladora Ma. José Lubertino

60 Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010b), *Ibidem*.

61 Dirección General de Estadística y Censos (2010), *Mortalidad Infantil 1990-2009*, DGEyC Ministerio de Hacienda del GCBA, pp. 3-4.

efectivización y tiene la obligación de ayudar a las familias a garantizar el desarrollo integral de infantes y adolescentes, especialmente cuando éstas tengan dificultades para garantizarles sus derechos básicos.

Si bien es cierto que la transferencia monetaria de CP tiene esta finalidad, las condicionalidades previstas y su implementación punitiva constituyen un mecanismo controvertido y ambiguo para la promoción de derechos. Como se mencionó, de los objetivos del programa citados en el Art. 2 de su ley de creación, se desprende que CP constituye primariamente un programa alimentario y que, además, se propone promover el acceso a la educación y la salud, especialmente en los niños, niñas y adolescentes, así como la inserción laboral de los adultos. Para el cumplimiento de estas metas se exige la presentación bimestral de certificaciones de salud y educación como condiciones o 'corresponsabilidades' para la recepción del beneficio.

Sin embargo, los objetivos declarados desde el propio Programa invierten el orden de la Ley 1878/2005, tal como se desprende de los dichos de su Director: "El objetivo de Ciudadanía está mucho más vinculado a la retención en el sistema educativo de los menores como metodología para la interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza [...] que al de programa alimentario. Para mí, Ciudadanía no es un programa alimentario. Programa alimentario puede ser Ticket [Programa Ticket Social del GCBA]. Ciudadanía tiene más un objetivo de desarrollo humano y está orientado por ese lado. [...] Hoy el Programa, al transferir ingresos, obviamente tiene una clara incidencia en la pobreza, en la incidencia de la pobreza y en la salida de la pobreza, es lógico. Pero para que cambien las condiciones de reproducción en el futuro, me parece que el objetivo central es este otro. Por eso nosotros somos muy estrictos con el tema de la escolaridad."⁶²

Así planteado, los derechos más elementales pueden entrar en colisión en lugar de entenderse de modo complementario e integral, y terminar por anularse unos a otros. En otras palabras, el derecho primordial a la alimentación puede verse afectado en caso de no cumplirse con las exigencias en materia educativa y de salud, para cuya satisfacción es necesario tener una alimentación adecuada. Al respecto, la Defensora del Pueblo de la CABA ha observado que "el derecho a la alimentación de la población infantil es superior a cualquier herramienta de promoción del acceso a la educación. Dicho derecho constituye una necesidad humana básica y se encuentra ampliamente reconocido como derecho humano en la legislación internacional.

62 Entrevista con Pablo Pucciarelli, Director General de Ciudadanía Porteña, Octubre 2010.

La vulneración de este derecho tiene como consecuencia la malnutrición, cuyos efectos dañan de modo irreversible el desarrollo cerebral, físico y psíquico de los niños que la padecen, comprometiendo así la salud pública y el desarrollo humano. [...] Si bien el Programa "Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho" tiene como objetivo promover el acceso a la educación, esto no puede ir en detrimento de otro derecho como el de la alimentación, más aún cuando este último es el objetivo primero de creación del Programa."⁶³

La imposición de condicionalidades en los PTCs debiera funcionar como un incentivo para acceder al beneficio. "Sin embargo, si no se tiene en cuenta la complejidad de las situaciones particulares, esta condicionalidad funciona como una medida meramente punitiva que violenta el derecho a la alimentación y consecuentemente el derecho a la salud, e inclusive, el mismo acceso a la educación"⁶⁴.

A continuación se presentan algunos casos ilustrativos de reducción de los montos del beneficio o de bajas del programa por no cumplir con las condicionalidades en materia educativa, que dan cuenta de cómo el carácter punitivo de las condicionalidades puede derivar en la imposibilidad del goce de derechos básicos de los niños, niñas y adolescentes. Los casos fueron atendidos por las Oficina de Atención Descentralizada del MPT de La Boca - Barracas (BB) y de Villa Soldati - Nueva Pompeya (SNP), que funciona bajo la órbita del Ministerio Público Tutelar.

- Actuación Nº 80/2009 (BB): CP reduce el monto de la prestación a un hogar compuesto por la madre, tres hijos varones de entre 6 y 14 años y otro de más de 15 años, ya que se adeuda el certificado escolar de uno de los niños, que dejó la escuela y no quiere asistir más. De este modo, el hogar pasa de recibir \$620 por mes a recibir \$230 pesos. Finalmente, el niño es reinscrito en la escuela y la situación se regulariza.

En este caso, todos los integrantes del hogar se ven igualmente afectados por la reducción del monto de la transferencia, tanto aquellos que cumplen con las condiciones exigidas por CP como aquél que no. Las necesidades alimenticias de los integrantes del hogar siguen siendo las mismas, sólo que ahora cuentan con el 37% de lo que percibían para satisfacerlas. Aún si-

63 Resolución 2408 de junio 2008 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

64 *Ibidem*. Vale aclarar que los casos que se referencian no son los mismos que presenta Alicia Pierini en la resolución de la Defensoría del Pueblo 2408/2008 sino que corresponden a las Actuaciones realizadas por la Oficina de Atención Descentralizada del MPT de La Boca-Barracas en 2009 y 2010, lo que da cuenta de la persistencia del problema.

guiendo la lógica punitiva del programa, el castigo resulta desproporcionado puesto que afecta tanto a aquellos que lo 'merecen' como a aquellos que no. Esta situación puede generar una enorme presión y estigmatización sobre el 'culpable' de la situación, y no por ello traducirse en un incentivo para que quien desertó los estudios los retome, más allá de la resolución de este caso en particular. Por el contrario, podría operar como un desincentivo para que el resto de los niños continúe escolarizado, puesto que han sido sancionados pese a haber cumplido con las exigencias del programa.

- *Actuación Nº 135/2009 (BB): Hogar compuesto por madre, padre, dos hijos y una hija de entre 6 y 14 años y otra hija mayor de 15. Se les da de baja de CP por adeudar certificados de escolaridad. Los niños y niñas no están asistiendo a la escuela ya que, debido a la situación de violencia al interior del hogar, madre e hijos se fueron de la casa y no tienen aún una solución habitacional. El Programa resuelve pasarlas temporalmente a Ticket Social.*

Este ejemplo revela la dificultad de la gestión del Programa para contemplar las situaciones particulares que hay detrás de la falta de presentación de certificados escolares. La violencia en el ámbito familiar y la falta de vivienda producto de esta violencia sólo agravan la situación de pobreza inicial que motivó la admisión al CP. Se aplica a este caso lo que la Defensora del Pueblo ha observado en otros tantos, que "no puede desconocerse la existencia de circunstancias en que la corresponsabilidad de escolaridad resulta un requisito de cumplimiento imposible o cuanto menos, sumamente difícil y complicado para la familia afectada. De tal manera, en ciertas circunstancias, no está al alcance de los beneficiarios regularizar la escolaridad de no mediar acciones positivas por parte de la administración".⁶⁵ El traspaso al Programa Ticket Social por imposibilidad de cumplimiento de las condicionalidades de CP difícilmente puede considerarse una acción positiva. Por el contrario, la migración representa un retroceso respecto de la situación anterior, vulnerando el principio de progresividad que debe orientar la política social desde una perspectiva de derechos.

- *Actuación Nº 19/2010 (SNP): Hogar compuesto por una madre con dos hijos pequeños. El monto del beneficio es reducido sin notificación previa, por adeudar certificados de escolaridad. La madre informa que le*

⁶⁵ Ibidem

fue imposible presentar los certificados porque no tiene con quien dejar a los hijos ni dinero para transportarse.

El ejemplo que se expone en esta actuación da cuenta, una vez más, de la dificultad de la Gestión del Programa para advertir situaciones particulares, y de la vulneración simultánea de más de un derecho. En este caso, la vulneración del derecho al cuidado (la madre no tiene con quien dejar a los niños) implica la disminución del beneficio, y con ello la puesta en riesgo del derecho a la alimentación. La orientación punitiva de la condicionalidad implica que se sancione antes de reconocer la carencia que está explicando el incumplimiento.

- *Actuación Nº 107/2009 (BB): Se reduce el monto de CP de \$400 a \$200 pesos a un hogar compuesto por madre e hija de entre 6 y 14 años, por adeudar el certificado de escolaridad de ésta. Finalmente el hogar es dado de baja del Programa por 'falso de información', puesto que la niña se había mudado con el padre y no se habría notificado la situación.*
- *Actuación Nº 21/2010 (BB): Hogar compuesto por madre, padre y dos hijos, uno de menos de 3 años y otro de entre 4 y 5. CP les da de baja el beneficio por adeudar certificados escolares. Los mismos correspondían a niños que ya no formaban parte del hogar (eran los hijos de una amiga que vivieron durante un tiempo en la misma vivienda). Se toma nota del cambio en la composición del grupo familiar a fin tramitar su regularización.*

Estas dos actuaciones reflejan la discrecionalidad con que se resuelven situaciones similares. En cuanto a la primera, ante la falta de presentación del certificado escolar se reduce el monto del beneficio, que finalmente es dado de baja. Tanto la madre como la niña dejan de percibir la transferencia, si bien la situación de pobreza no se habría modificado (es cierto, empero, que al partir la niña, la madre quedaría en el último orden de prioridad para el Programa y debería encontrarse en situación de indigencia a fin de continuar recibiendo el beneficio). En la segunda, aún en trámite, el cambio en la composición del hogar deriva en la baja del beneficio y no en la reducción del monto.

Las actuaciones 48/2010, 151/2010 y 203/2010 de la Oficina por los Derechos de la Infancia y Adolescencia de Villa Soldati - Nueva Pompeya tam-

bién dan cuenta del carácter punitivo que prevalece en relación al control de las condicionalidades, en particular aquellas en materia educativa. En los primeros dos casos, se reduce el monto de la prestación, por lo general sin notificar a las familias beneficiarias. Puntualmente, en la actuación 48/2010, se reduce el monto del beneficio en un 50%, afectando los derechos a la alimentación, a la salud integral y a la vivienda de 4 personas menores de edad (tres hijos de entre 4 y 14 años y una nieta menor de tres años). En el último caso, no sólo hay una reducción del monto de la prestación, sino que luego se procede a la baja del beneficio.

El carácter punitivo de la administración de las condicionalidades de CP encierra riesgos concretos en la garantía del derecho a la alimentación. Tratándose de hogares en situación de extrema vulnerabilidad, la reducción o anulación completa del beneficio, en tanto se regularice la situación puede implicar privación alimentaria. Asimismo, en los casos que se reconoce que la baja o anulación del beneficio fue inadecuada, no existen mecanismos que garanticen la cobertura retroactiva de la prestación.

- Esta situación se ve agravada por el hecho de que CP no notifica correctamente a las personas beneficiarias a quienes modifica su situación de beneficio (total o parcialmente), como se puede observar en la mayor parte de las Actuaciones realizadas por la Oficina de Atención Descentralizada del MPT de La Boca-Barracas y de Villa Soldati – Nueva Pompeya. De este modo, CP incumple con la obligación (establecida en el Art. 11 de su ley de creación) de informar y de otorgar un plazo para la regularización de la situación previo a la aplicación de una medida punitiva⁶⁶. Más aún, este proceder desconoce también la Ley Nº 1510/1997 de Procedimiento Administrativo, que garantiza los derechos a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada (Art. 22f), como ha señalado la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires⁶⁷.

⁶⁶ Ante los reclamos por falta de notificación, CP se ha limitado a responder que “en función de la cantidad de inscriptos en el Programa Ciudadanía Porteña y teniendo en cuenta la variabilidad permanente de los hogares, resulta materialmente imposible para esta repartición, la notificación de cada uno de los hogares, no sólo por carecer esta Dirección General de recursos económicos sino también de recursos humanos para tal fin y debiendo tener en cuenta además que en muchos de los casos los domicilios brindados no se encuentran actualizados, o bien corresponden a barrios de emergencia donde la notificación no sería factible”. Este texto, extraído del Informe Nº 1298/DGCPOR/09 en el marco de la Actuación Nº 107/2009, constituye una respuesta estandarizada que se repite a modo de justificación en todos los casos en que hay bajas o reducciones del monto del beneficio sin previa notificación.

⁶⁷ Resolución 2408/2008.

- *Actuación Nº 37/2010 (SNP): Hogar compuesto por una madre de nacionalidad extranjera con dos hijos. Le dan de baja del beneficio por considerar apócrifa la documentación migratoria. Tras la demostración de la veracidad de la documentación, le restablecen el beneficio de Ticket Social*

Esta actuación da cuenta de los problemas específicos que en el acceso al beneficio, en su permanencia y en su cobro, puede tener la población migrante. La cuestión de la identificación y del status migratorio constituye un escollo adicional que en algunos casos se traduce en la baja temporal o permanente del beneficio. Este tipo de ejemplos muestran cómo se vulnera el derecho a la no discriminación, en tanto hogares en similar situación de vulnerabilidad social pueden quedar dentro si son nacionales, y fuera si son migrantes.

La sistematización de las actuaciones realizadas en las OAD ilustran situaciones semejantes a las aquí mencionadas, y aún así representan sólo una muestra de este tipo de dificultades en la gestión, ya que se concentra en las personas que acuden a reclamar en el ámbito de la justicia. Se desconoce cuántos casos similares pueden existir sin reclamos.

La verificación del cumplimiento de las condicionalidades en relación con los controles de salud resulta mucho más lábil, debido a las dificultades que el propio sistema de salud tiene para brindar la información necesaria. CP admite las dificultades de coordinación con el Ministerio de Salud para mejorar esta dimensión. En lo hechos, se verifica una jerarquización arbitraria de derechos, priorizando la asistencia escolar por sobre la protección de la salud.

j. Corresponsabilidades adicionales: la no opción laboral

CP contemplaba otras corresponsabilidades exigibles en el momento de su sanción, vinculadas con la pretensión de que los adultos de los hogares beneficiarios pudieran insertarse en el mercado laboral. En este sentido, establecía que los mismos debían asistir a talleres de orientación laboral, mantenerse activos en la búsqueda de empleo y aceptar las ofertas laborales que se les formularan desde distintas jurisdicciones.

Esta prioridad parece haberse diluido con el transcurrir de la gestión. La propia Dirección del programa admitió que no se promueve ningún tipo de acciones en este sentido, debido a que la inserción laboral de las personas en edad activa de los hogares beneficiarios no es una prioridad del progra-

ma, que por el contrario establece como objetivo principal atender a la situación actual de insuficiencia de ingresos y simultáneamente contribuir al acrecentamiento del capital humano de los niños, niñas y adolescentes.

Esta posición puede advertirse como especialmente preocupante para el caso de las mujeres, que por las propias características del programa son mayoritariamente las titulares del beneficio. En los últimos años, algunos estudios han abordado el tema de la visión instrumental de la mujer que subyace a los argumentos esgrimidos para justificar su titularidad de planes sociales. Los análisis de los PTCs desde una perspectiva de género⁶⁸ cuestionan que estos programas sirvan efectivamente para fortalecer el rol de la mujer, en tanto que: i) la percepción de ingresos no implica el control sobre los mismos, ii) se enfatiza y entroniza el rol maternal de las mujeres, iii) al asignar más responsabilidades a las mujeres, se desalienta la repartición de tareas y asunción de responsabilidades paternas por parte de los hombres.

De lo que se trata, en definitiva, es de una dinámica que consolida el rol cuidador de las mujeres, particularmente de las madres, que las excluye de la posibilidad de inserción en una actividad laboral y por ende de la alternativa de conseguir ingresos propios que mejoren su situación de vulnerabilidad, aumentando simultáneamente su autonomía.

Como otros programas de este tipo, CP puede ocasionar, por su propia condición de transferencia condicionada a la insuficiencia de ingresos, la llamada “trampa de la pobreza” o “trampa del desempleo”. Esto es, desincentivar la búsqueda de ingresos propios por parte de los hogares, a través de la inserción de sus miembros en el mercado laboral, reproduciendo así la situación de vulnerabilidad que en realidad está tratando de atender.

5. OTROS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS QUE OPERAN EN EL TERRITORIO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Las principales alternativas a CP en la Ciudad de Buenos Aires son el Programa Ticket Social, creado en 2008 para asistir durante 6 meses a la po-

68 Algunos ejemplos son: Molyneux, M. (2006) Mothers At The Service Of The New Poverty Agenda: PROGRESA/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme', *Journal of Social Policy and Administration, Special Issue on Latin America*, Vol 40, 2/3; Molyneux, (2007) Change and Continuity in Social Protection: Mothers at the Service of the State,'*Gender and Development Papers* No. 1, UNRISD, Geneva; Chant, S. (2008) The 'feminisation of poverty' and the 'feminisation' of anti-poverty programmes: room for revision?, *Journal of Development Studies*, 44 (2). pp. 165-197; Tabbush, C. (2009a) Is Latin America Sacrificing Poor Women in the Name of Social Integration? *Global Social Policy*, April 2009 Vol. 9 No. 1 pp.29-33; Tabbush, C. (2008) Contesting gender narratives in development policies: women and conditional cash transfers in Argentina, descargable en: <http://gencen.msu.edu/documents/WP292.pdf>

blación en situación de inseguridad alimentaria (es prorrogable por otros 6 meses y, excepcionalmente, 6 meses más), o la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) de fines de 2009, que es de alcance nacional y que por tanto tiene también injerencia en la Ciudad⁶⁹. A diferencia de CP, que tuvo un período limitado de inscripción masiva, o de Ticket Social, que otorga la prestación por un tiempo limitado, la AUH no tiene restricciones temporales ni para la inscripción ni para el otorgamiento del beneficio.

Cada uno de estos programas delimita de manera diferente la población pobre en la cual se focaliza. Ticket Social está destinado a familias, grupos que convivan y compartan gastos, o personas solas. La población beneficiaria debe encontrarse en condición de pobreza, aunque no está del todo claro si deben encontrarse por debajo de la línea de pobreza (Decreto 800/08), tener ingresos inferiores a \$1464 (Res. MDS Nº 1228/08) o si deben “tener ingresos que resulten de hasta un 50% por encima de la línea de pobreza establecida para dicho hogar”.⁷⁰

En todo caso, el beneficio no varía de acuerdo con la composición del hogar: se trata de una chequera de tickets canjeables por alimentos y productos de higiene y limpieza en comercios adheridos, por un monto total de \$150, a los que se puede sumar el 50% más por cada integrante celiaco/a o con desnutrición⁷¹. Ticket Social es además la principal, y actualmente única, vía de acceso al programa CP.

La mayor diferencia con respecto a CP y AUH es que Ticket Social no impone condicionalidades en materia de salud y educación a los niños y niñas, y que los y las migrantes también pueden acceder al beneficio presentando su documento extranjero. Contempla, asimismo, que las personas en situación de calle puedan ser beneficiarias. Al igual que CP, Ticket Social prevé un mecanismo de revisión y reparación antes de dar de baja a sus beneficiarios.

La AUH, por su parte, está destinada a los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años (para las personas con discapacidad no hay límite de edad), de personas desempleadas, trabajadores informales, monotributistas sociales o empleadas domésticas, que tengan ingresos que sean inferiores al salario mínimo vital y móvil. En la actualidad, los montos son de \$ 220 por

69 Para una descripción comparada de cada uno de estos programas, ver el Anexo I II

70 Página del Gobierno de la CABA, septiembre 2010

71 El monto se incrementó recientemente. Al momento de su implementación era de \$100.-

Cuadro Nº10: Estimación de Beneficio teórico de CP, TS y AUH, para hogares indigentes

Tipo de Hogar (*)	Menores hasta 14 años	Menores de 15 a 18 años	Adultos equivalentes CP	Adultos equivalentes INDEC	CP	TS	AUH
A	1	0	0,74	1,37	231,4	150	220
B	2	0	0,74	2,09	366,4	150	440
C	3	0	0,74	2,72	501,4	150	660
D	2	1	1,74	3,88	696,7	150	660
Uf	0	0	0,74	0,74	135,0	150	no recibe
Um	0	0	1	1	135,0	150	no recibe

(*) Hogares**A** Mujer con niño de 4 a 6 años**B** Mujer con niño de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años**C** Mujer con 2 niños de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años**D** Mujer y Varón con niño de 4 a 6 años + niño de 7 a 9 años + niñas de 15 años**Uf** Unipersonal femenino**Um** Unipersonal masculino

hijo y \$ 880 por hijo con discapacidad⁷². Mensualmente se liquida el 80 % de estos montos (\$176 por hijo y \$704 por hijo con discapacidad), y el 20% restante (\$44 por hijo y \$176 por hijo con discapacidad) está sujeto al cumplimiento de las condicionalidades en materia de salud y educación. Según datos de la ANSES, son 110.382 los niños, niñas y adolescentes los que se benefician con la AUH en la Ciudad, que representan el 3.1% de la población de beneficiarios de la AUH en todo el país (datos de marzo de 2010).

Como se puede ver en el cuadro que sigue, las prestaciones que reciben los hogares que están en una situación de pobreza similar difieren sustantivamente. La promoción del derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires difiere entonces según las características del hogar en el que son criados y la medida en que estas características se adecúan a los criterios de focalización de los programas vigentes.

Cabe señalar que los tres programas son excluyentes entre sí, en la medida que el Gobierno de la Ciudad no admite superposición entre CP y Ticket Social, y el Gobierno de la Nación no admite que hogares que estén recibiendo otro programa social (de la jurisdicción que sea) reciban la AUH.

La coexistencia de tres programas similares, destinados a población objetivo con elevado nivel de superposición, instala una situación de discrimi-

72 Monto establecido a principios de octubre de 2010, por medio del Decreto Nº 1388/2010. Hasta entonces, la AUH otorgaba \$180 pesos por hijo/a y \$720 por hijo/a con discapacidad.

nación adicional entre la población vulnerable de la CABA. No solamente entre hogares con distinta conformación, sino entre hogares con igual conformación y situación de pobreza.

Dependiendo la composición del hogar, en algunos casos la AUH resulta monetariamente más atractiva que CP. Adicionalmente, se percibe que los controles de la condicionalidad de asistencia escolar, si bien punitiva en ambos casos, presenta controles menos estrictos en el caso del programa nacional, lo que puede también transformarse en un incentivo para la migración.

En cualquier caso, la migración no resulta sencilla. Existen dificultades administrativas. Al momento de lanzarse la AUH, los beneficiarios de CP que optaban por migrar no podían hacerlo, en la medida que la gestión de CP se negaba a emitir un certificado de su baja de este programa.⁷³ Según la Dirección de CP, que también administra el programa Ticket Social, este inconveniente ya ha sido superado. En cualquier caso, según esta fuente, los pedidos de migración son marginales.

Esto puede deberse a la incertidumbre que, representa para los beneficiarios migrar de programa, y la posibilidad de que por inconvenientes administrativos o de gestión, terminen sin ninguno de los dos beneficios.

Las dificultades y la irracionalidad que plantea la superposición de programas de la misma y distintas jurisdicciones sobre el mismo territorio, y la vulneración del derecho a la no discriminación que conlleva, debiera promover la revisión de la situación y el avance hacia la integración de este tipo de intervenciones por parte del Estado.

73 La actuación 44/2010 de la OAD de Villa Soldati - Nueva Pompeya refleja claramente esta situación (si bien se busca migrar a la AUH desde Ticket Social).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

El análisis realizado hasta aquí sobre el Programa Ciudadanía Porteña (CP) da cuenta de diferentes situaciones en las cuales los procedimientos administrativos mediante los que se implementa terminan por poner en cuestión el cumplimiento de su objetivo de respetar y garantizar una serie de derechos de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

En este apartado, realizaremos un análisis estrictamente jurídico de la manera en que el Gobierno de la Ciudad implementa este programa, sobre todo en lo que respecta a las extendidas irregularidades relativas a la disposición de *altas* y *bajas* del subsidio, y la omisión de su obligación de notificar los actos administrativos. Se parte del presupuesto de que la Administración debe sujetarse estrictamente al ordenamiento jurídico vigente en la implementación de políticas sociales.

1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD: DEL ESTADO DE DERECHO, LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA DEBIDA SUJECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución local establece en el artículo 10 que “...rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional...”, lo que implica el reconocimiento expreso de la supremacía del bloque constitucional federal en nuestra comunidad política.⁷⁴

El principio de supremacía constitucional establece que el accionar del Estado, a través de sus agencias legislativas, judiciales y administrativas, debe supeditarse a ella; siendo el poder judicial el encargado de controlar,

⁷⁴ H. Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavallía, 4ta edición, p. 39.

ante la existencia de casos judiciales, que nuestra Carta Fundamental mantenga su imperio ante la acción o la inacción de los poderes constituidos.⁷⁵

Ello implica, como lo desarrolla García de Enterría, la completa sumisión del Estado mismo a la Constitución⁷⁶. Así como el Poder Legislativo no puede sancionar normas contrarias a la Constitución Nacional ni el Poder Judicial dictar sentencias que repugnen dicha norma fundamental; la supremacía constitucional debe traducirse también en la juridicidad –o legalidad– del accionar administrativo.

Este principio posee, en lo que importa al presente análisis, dos consecuencias normativas relevantes. La primera implica que los derechos y obligaciones que les corresponden a los habitantes de esta Ciudad deben ser establecidos por el órgano político mayoritario y democrático por excelencia: el Poder Legislativo. En este caso, ha sido la Legislatura porteña la que con el propósito de garantizar y respetar el derecho a la alimentación de los habitantes de la Ciudad ha creado el programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho” a través de la Ley N° 1.878.

La segunda consecuencia normativa del principio de legalidad es que el accionar de todas las agencias del Poder Ejecutivo deben sujetarse a la ley en sentido formal, y también a los principios del ordenamiento jurídico en general. No sólo implica que la ley debe habilitar a la administración para obrar, sino también que, cuando obre, debe hacerlo “no sólo según la ley específica de habilitación sino según el conjunto de leyes que integren el sistema jurídico”⁷⁷.

Por ello la exigencia de que la actuación de la Administración se realice de conformidad al ordenamiento jurídico conlleva las siguientes implicancias:

- CP debe adecuar su actuar a la propia letra de la Ley N° 1878 que lo crea.
- En aquellas cuestiones no estipuladas por la Ley N° 1878, la Administración debe adecuar su conducta a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad.

Sin embargo, encontramos que –contrariamente a la pacífica doctrina que hace décadas viene cultivando la Corte Suprema de Justicia de la Na-

75 M. A. Gelli (2005) *Constitución de la Nación Comentada y Concordada*, La Ley, p. 364.

76 E. García de Enterría y T. R. Fernández (1989) *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, p.p.431-477.

77 C. Balbín (2007) *Curso de Derecho Administrativo*, La Ley, 2007, p. 53.

ción⁷⁸ al igual que los principales tribunales de la Ciudad de la Buenos Aires⁷⁹– la Administración actúa con un alto grado de informalidad, poniendo en cuestión la legalidad y constitucionalidad de sus prácticas.

El análisis que se presenta a continuación da cuenta de que el Programa bajo estudio no respeta ninguna de ambas normas.

a. La Ley N° 1878 (art. 11 inc. “B”)

Una de las cuestiones reguladas por la Ley N° 1878 que crea el Programa Ciudadanía Porteña son las causales por las cuales la Administración podrá dar de baja del programa a los beneficiarios.

En este sentido, el artículo 11 en su inciso b) dispone:

Corresponde la baja del programa (...) b). Cuando no se cumplan las corresponsabilidades establecidas en el artículo 10 de esta ley. A tal fin se concederá a los hogares un plazo para regularizar su situación. En el caso de continuar con el incumplimiento se habilitará la retención del beneficio hasta tanto se cumpla con las obligaciones determinadas en la presente ley. Agotadas estas instancias, si la situación de incumplimiento persiste, se procederá a la baja del beneficio

El mencionado artículo prevé un procedimiento como precondition para proceder a la baja del beneficio. El principio de legalidad ya desarrollado, le impone a la Administración ajustar su comportamiento a lo previsto por la normativa vigente y destierra la posibilidad de tomar la decisión de la baja por otras causales que no sean las regladas por la norma. Recordemos que, a decir de Grecco, “el postulado primario de la sujeción de la Administración a la ley es singularmente concretado mediante el arbitrio de dispositivos específicos que operan como mecanismos de habilitación y como límites al ejercicio de las potestades administrativas”⁸⁰. Esto así, dado que toda vez

78 Ver el voto del Dr. Boffi Boggero en autos “Merbilháa, Arturo E.”, (Fallos 259:436.) y entre otros, CSJN, “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/Buenos Aires, Provincia de y otros s/amparo”, 28/05/2008, Fallos 331: 1312. CSJN, “Espacio S.A. c. Ferrocarriles Argentinos”, 22/12/1993, Fallos 316:3157; “González Vilar, Carmen c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 18/06/1991, Fallos 314:625.

79 TSJ, Expte. n° 5851/08 “Finoli, Micaela c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. Voto de la Dra. Conde; CCAyT, Sala 1, “Asesoría Titular Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires v. GCBA”, 01/06/2001; CCAyT, Sala 2, “Banque Nationale de Paris v. GCBA”, 28/02/2001

80 Grecco, C. (1980) “Vías de Hecho Administrativas”, La Ley - C - 1207.

que dicha decisión afecta derechos fundamentales, como vimos anteriormente, su procedencia es una cuestión de suma gravedad requiriendo, para su validez, el mayor grado de control público posible.

La letra de la norma es clara: bajo el supuesto previsto en el inciso b del artículo 11, la consecuencia de la baja sólo admite como antecedente el incumplimiento de las condicionalidades previstas en el artículo 10 de la Ley Nº 1878.

Sin embargo, el solo incumplimiento no habilita a la Administración a proceder con la baja del beneficio, sino que, por el contrario, requiere toda una serie de pasos.

En un primer momento, al tomar conocimiento de este incumplimiento la Administración tiene el deber de intimar al beneficiario para que en un plazo –que debe ser justo y razonable– pueda regularizar su situación. Mientras dure dicho plazo, el beneficio no puede ser suspendido.

Dicho norte interpretativo se alcanza a partir del párrafo siguiente del artículo 11.b, en tanto que allí se regula expresamente el momento en que la Administración se encuentra habilitada a retener dicho beneficio. Dado que cuando el legislador considera que la Administración puede retener la suma otorgada por el programa lo dispone expresamente, en ningún caso puede deducirse esta facultad de modo implícito.

El segundo momento se configura cuando, una vez cumplido el plazo estipulado por el artículo bajo estudio, la administración debe proceder a retener el beneficio hasta tanto el beneficiario cumpla con lo debido. Nótese que, en esta instancia, a la Administración le sigue vedado ordenar la baja.

Aquí, una interpretación razonable y conforme con nuestros compromisos constitucionales en materia de defensa en juicio y debido proceso, nos obligan a advertir que la Administración debe establecer una segunda instancia por la cual, una vez cumplido el plazo anterior y continuando la persistencia en el incumplimiento por parte del beneficiario, retendrá el beneficio.

Sólo en un tercer momento, la Administración podrá proceder con la baja del beneficio si, cumplido el segundo plazo, persiste la situación de incumplimiento.

De este modo la normativa vigente, y con ella el principio de legalidad y juridicidad ya revistado, exigen por parte de la Administración que, ante ciertos supuestos fácticos sólo pueda proceder a la baja si, con carácter

previo y obligatorio, lleva adelante un procedimiento de intimación al beneficiario.

b. La aplicación obligatoria de la Ley de Procedimientos Administrativos local

Según se expuso, la debida sujeción al principio de legalidad en la gestión del CP pone en cabeza de la Administración no sólo la obligación de dar cumplimiento a la Ley 1878, sino también la de desempeñarse conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad.

Dicha obligación a cargo del referido programa de transferencia de recursos es resultado directo de la más simple aplicación del principio de subsunción.

En este sentido, el artículo 1º del anexo del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 1510/97 aprobado por Resolución de la Legislatura de la CABA Nº 41/98 (de aquí en más Ley de Procedimiento Administrativo o LPA) dispone:

Artículo 1º - Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada... [...]

Mientras que por su parte, la Ley Nº 1878 establece:

Artículo 12 - Autoridades responsables de la ejecución del programa. La Secretaría de Desarrollo Social o el organismo que en el futuro la reemplace es la autoridad de aplicación de la presente ley, quedando facultada para el dictado de todos los actos administrativos y la suscripción de los convenios necesarios para el cumplimiento de la presente. [...]

A todo evento, a partir de la normativa citada deviene procedente efectuar el siguiente análisis:

- La LPA se aplica a la actividad de la administración pública centralizada.
- La Secretaría de Desarrollo Social (actual Ministerio de Desarrollo Social) forma parte de la administración pública centralizada (conf. arts.

100 y 101 de la Constitución de la C.A.B.A.⁸¹ y arts. 1 a 3 de la Ley de Ministerios de la C.A.B.A. N° 2506⁸²). Esto es así ya que el/la Ministro/a asiste directamente al titular de Poder Ejecutivo local y, como es sabido, “la centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración.”⁸³

- El Ministerio de Desarrollo Social es la autoridad de aplicación responsable de la ejecución del programa Ciudadanía Porteña.
- Por ende, la LPA se aplica forzosamente a la actividad del Ministerio referido en razón de la persona pública estatal implicada en la aplicación del programa.

Un entendimiento contrario al desarrollado, nos conduciría al absurdo de sustraer de lo dispuesto en el Título II de la Ley de Procedimientos Administrativos (denominado “El acto administrativo”) al “dictado de [...] los actos administrativos”⁸⁴ que autoriza la Ley N° 1878. Es decir, por un lado, en la LPA se regula, entre otras materias, el régimen jurídico del acto administrativo y, por el otro, la actividad del Ministerio en el programa se expresa a través de dichos actos.

Todo indica que la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos es ineludible.

Vale recordar que el régimen jurídico del acto administrativo es “una materia que reviste, evidentemente, naturaleza sustantiva, y en relación con la

81 “CAPITULO SEGUNDO. GABINETE. ARTICULO 100.- El Gabinete del Gobernador está compuesto por los Ministerios que se establezcan por una ley especial, a iniciativa del Poder Ejecutivo, que fija su número y competencias. Los Ministros o Ministras y demás funcionarios del Poder Ejecutivo son nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno. ARTICULO 101.- Cada Ministro tiene a su cargo el despacho de los asuntos de su competencia y refrenda y legaliza los actos del Jefe de Gobierno con su firma, sin lo cual carecen de validez. Los Ministros son responsables de los actos que legalizan y solidariamente de los que acuerdan con sus pares. Rigen respecto de los Ministros los requisitos e incompatibilidades de los Legisladores, salvo el mínimo de residencia. Los Ministros no pueden tomar por sí solos resoluciones, excepto las concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos Ministerios y a las funciones que expresamente les delegue el Gobernador.”

82 “Artículo 1º - El Jefe de Gobierno es asistido en sus funciones por los Ministros, de conformidad con las facultades y responsabilidades que les confiere la presente ley. La asistencia será individual en las materias que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y esta ley determinan como de sus respectivas competencias o en conjunto en los casos allí establecidos o autorizados. Título II. Ministerios del Poder Ejecutivo. Artículo 2º - El Ministro Coordinador o Jefe de Gabinete de Ministros y nueve (9) Ministros tendrán a su cargo el despacho de los asuntos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los Ministerios serán los siguientes: [...] Ministerio de Desarrollo Social [...] Artículo 3º - Los Ministros integran en conjunto el Gabinete del Poder Ejecutivo y se reúnen a convocatoria del Jefe de Gobierno.” (el destacado no pertenece al original).

83 Gordillo, Agustín (2003) *Tratado de derecho administrativo Tº 1*, Parte General, 8ª edición, Buenos Aires, F.D.A.

84 Todos los destacados, salvo aclaración en contrario, nos pertenecen.

*cual ha podido decirse que ella [la LPA nacional] significa para la Administración, lo que el Código Civil para los particulares*⁸⁵

Por último, si bien la claridad de la ley nos eximiría de efectuar mayores aclaraciones, creemos pertinente subrayar que el otorgamiento, quita y/o modificación de las condiciones por las cuales la Administración pretende respetar y garantizar los derechos contemplados en el programa, bajo ningún punto de vista puede ser considerado un mero hecho de la administración. Por el contrario, estas manifestaciones de la voluntad estatal constituyen *actos administrativos*.

Al respecto se ha dicho que el acto administrativo:

*“...se caracteriza porque se manifiesta a través de declaraciones provenientes de la voluntad administrativa y dirigidas directamente al intelecto de los administrados a través de la palabra oral o escrita, o de signos con un contenido convencional o ideográfico (el gesto del agente de tránsito al elevar el brazo para detener el tránsito; las señales usuales de tránsito, tales como flechas, círculos, etc.); el hecho, en cambio, carece de ese sentido mental y constituye nada más que una actuación física o material.”*⁸⁶

A todo evento, es claro que la ejecución de programas sociales nunca puede ser considerada como una mera actividad física de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto elimina cualquier duda respecto de la obligatoriedad de la aplicación de la LPA por parte del CP. Sobre la base del Principio de Legalidad, CP debe obligatoriamente sujetar su actuar a lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos local.

Sin embargo, la informalidad con la que la Administración implementa este programa lejos se encuentra de sujetarse a dicho postulado. A continuación nos detendremos en diversas obligaciones que emanan de la LPA y que CP desconoce.

2 DE LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR Y SU OMISIÓN POR PARTE DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

Resulta imposible pensar que el procedimiento establecido por la Ley N° 1878 y la LPA pueda ser efectivo si no se cumple un principio general básico

85 Fiorini, Bartolomé (1976) *Derecho Administrativo*, Bs. As., T II, p. 417 citado en Comadira, Julio Rodolfo “El Acto Administrativo, En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, La Ley, Bs.As., 2004

86 Gordillo, Agustín (2003) *Tratado de derecho administrativo Tº 3*, p. III-16, Parte General, 8ª edición, Buenos Aires, F.D.A.

co: el deber de notificar todos y cada uno de estos pasos establecidos por el artículo 11 de la Ley Nº 1878.

En el caso de CP, la Administración debe notificar al beneficiario, en primer término y ante la existencia de un incumplimiento de alguna de las condicionalidades, que cuenta con un plazo determinado para regularizar su situación. Plazo asegurado por el propio artículo 11.b de la Ley Nº 1878. Cumplido el plazo, la Administración debe notificarle al beneficiario que su dinero se encuentra retenido hasta tanto cumpla con lo requerido. Finalmente, y sólo ante el supuesto de la continuidad de este incumplimiento, deberá notificarle de la baja del programa.

La práctica extendida de aplicar la baja del subsidio dispuesto por CP sin la debida notificación implica dos situaciones de vulneración del orden legal vigente:

- La violación del derecho de defensa en juicio.
- La implementación de vías de hecho administrativas lesivas de derechos y garantías constitucionales.

a. La violación del derecho de defensa en juicio

La notificación de los actos administrativos tiene fundamental importancia en el procedimiento administrativo, debido a que constituye un derecho de los administrados y una garantía jurídica frente a la actividad de la administración pública⁸⁷ y resulta fundamental para la seguridad jurídica⁸⁸. Se constituye, además, como un deber de información impuesta a la administración en garantía de los derechos de los particulares.⁸⁹

Finalmente, la doctrina es pacífica en reconocer que todo acto administrativo requiere, para su existencia, la debida notificación al interesado. Tal como lo señala Cassagne, entre otros, ello se funda en que dicha notificación permite al interesado oponerse al acto dictado y cuestionarlo en sede administrativa o judicial; es decir, resulta una precondition para el cumplimiento de la defensa en juicio.⁹⁰ Y como el caso lo demuestra, no sólo re-

87 Serrano Guirado, E., Op. Cit., p. 131.

88 Entrena Cuesta, R. (1981) Curso de derecho administrativo, Madrid, 7 edición, vol. 1, p. 212.

89 Garrido Falla, F.; *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, IEP, Madrid, p. 275.

90 Cassagne, J.C. (director); "Derecho Procesal Administrativo", t. I, Hammurabi. De la obra citada ver en particular Gauna, J.; "El proceso administrativo en el orden nacional argentino. Origen y evolución", ps. 29-86 y Gowlan, H.; "Proceso administrativo y control judicial de la discrecionalidad administrativa", ps. 275-316.

sulta necesario para oponerse a la decisión de la administración, sino justamente, para cumplir lo requerido por ella.

Recordemos que, ante la notificación del plazo, el beneficiario tiene la obligación de regularizar su situación. Si tal notificación no existe, al beneficiario le resulta imposible cumplir con lo requerido por la Administración.

Por otro lado, el deber de notificación, surge de la propia norma: es imposible pensar en que la Administración otorgue un plazo para dar cumplimiento a algún acto, y luego una segunda instancia con la correspondiente retención del beneficio, sin la debida notificación del mismo. La pregunta es obvia, si la Administración entendiese que el beneficiario no se encuentra cumpliendo con alguna condicionalidad ¿cómo podría un administrado cumplir con ella si no se le notifica de esto?, ¿cómo podría un administrado adjuntar la documentación que debería adjuntar dentro de un plazo determinado, si desconoce a partir de cuándo ese plazo se encuentra vigente? ¿cómo se evitaría cargar con las consecuencias de un error propio de la Administración que devenga en una baja del monto del subsidio, como por ejemplo, el extravío por parte del Programa de alguno de los certificados que implique el cumplimiento de las condicionalidades?

Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Superior de Justicia de esta Ciudad tuvo la oportunidad de decidir un caso similar al de autos. En el precedente "Cano"⁹¹, el actor inició una acción contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos de cuestionar la validez de la notificación de una resolución que dispuso la caducidad de la licencia del taxi de la cual era titular, por considerar que la misma no había sido practicada conforme las pautas de ley.

Al resolver dicho caso e interpretando el deber de notificación a la luz de las garantías procesales, el Juez Lozano expresó que:

"Para defenderse, es imprescindible conocer aquello de lo que uno se defiende. (...) Excepcionalmente, el legislador presume que dicho conocimiento ha operado cuando han sido cumplidas ciertas diligencias que dan ocasión a que el interesado se entere si observa ciertos cuidados para él previsibles. A ese fin, el legislador reviste la comunicación de solemnidades que aseguran la toma de razón de lo que se debe comunicar o la posibilidad real de conocerlo mediante la observancia de cuidados razonables. El conocimiento ficto no puede ser im-

91 Expte. nº 4368/05 "Cano, Osvaldo Rodolfo s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'Cano, Osvaldo Rodolfo c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos'", sentencia del 21/06/06.

puesto por el juez, sino sólo provenir del ejercicio válido de funciones legislativas”.

b. La implementación de vías de hecho administrativas lesivas de derechos y garantías constitucionales

La baja del subsidio dispuesto por CP sin la debida notificación, constituye, como veremos, una “vía de hecho”. Recordemos que el artículo 9 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad prescribe que:

“La Administración se abstendrá: a) de comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales”.

En efecto, para la configuración de una vía de hecho se requieren una serie de elementos. En primer término, se requiere una operación práctica, en un comportamiento material realizado por la Administración pública.

En segundo término, se requiere la irregularidad del comportamiento material realizado por la Administración y, finalmente, la afectación a un derecho. En el caso, como vimos, la decisión de dar de baja del programa a un beneficiario sin la debida notificación impide: cumplir con las condiciones requeridas por la administración, o bien oponerse o cuestionar dicha decisión, afectando el derecho de defensa en juicio.

Así, tal como lo expresa Hutchinson *“la mayor parte de las operaciones administrativas requieren un acto administrativo previo. Si éste no ha llegado a dictarse, falta la cobertura que autoriza y delimita los alcances de la ejecución y, por ende, el particular afectado queda privado de las garantías del debido proceso adjetivo e impedido para ejercer los remedios que el ordenamiento jurídico establece para impugnar la decisión administrativa”*⁹².

De esta manera, la afectación a la defensa en juicio ante la carencia de la debida notificación de un acto administrativo importa, según la jurisprudencia y la doctrina vigente, un comportamiento material ilegítimo por parte de la administración plenamente justiciable.

⁹² Hutchinson, T (2003) *Procedimiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, Astrea, p. 52.

CAPÍTULO IV

A MODO DE CONCLUSIÓN

DEBILIDADES DEL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA PARA GARANTIZAR DERECHOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA CIUDAD

El Programa Ciudadanía Porteña (CP) representa hoy la principal herramienta del gobierno de la Ciudad para atender a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Perteneció al conjunto de programas de transferencias condicionadas de ingreso (PTC) que constituyen el modelo dominante en la intervención asistencial en la región.

En su forma de diseño y gestión, se advierten los rasgos que caracterizan a estos programas y que dan cuenta de los valores sobre los cuales están fundados: i) la preferencia por políticas focalizadas, con criterios estrictos de selección de beneficiarios; ii) el establecimiento de condicionalidades como forma actualizada de ejercer el paternalismo estatal, que orienta de manera punitiva las acciones de la población beneficiaria; iii) la adhesión a la noción de corresponsabilidad de la población beneficiaria en la superación de su situación de vulnerabilidad y pobreza, como condición para garantizar el consenso social en torno a este tipo de intervención; iv) el reconocimiento de la ganancia social que implica utilizar esta herramienta para mejorar las capacidades de las personas (su capital humano) para su futura inserción en el mundo laboral, que garantice la interrupción de la reproducción inter-generacional de la pobreza.

Este tipo de programas han adoptado también la concepción (o al menos el discurso) de los derechos. Desde esta perspectiva, las políticas sociales no se implementan solamente por consideraciones políticas o económicas, sino que se consideran las herramientas efectivas para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados

internacionales de derechos humanos.⁹³ Así, CP se implementa con la pretensión de garantizar el derecho a la alimentación, y promover los derechos a la educación y la salud, particularmente de los niños, niñas y adolescentes que constituyen su prioritario foco de atención.

El análisis realizado en el presente trabajo, en línea con la literatura existente sobre esta temática desde esta perspectiva⁹⁴, da cuenta de las contradicciones, ambigüedades y limitaciones que CP demuestra para activar efectivamente los derechos que busca teóricamente promover.

CP representa el reconocimiento por parte del Estado de su obligación de proteger a la población en situación de vulnerabilidad, confirmando de esta forma un paulatino incremento de los mecanismos de des-mercantilización en el acceso a niveles básicos de ingreso. En este sentido, constituye un valorable cambio de tendencia y una plataforma amigable con la garantía de ciertos derechos sociales. La transferencia monetaria, la extensión de su cobertura y el consenso social en torno a la existencia del programa representan sin duda pasos adelante.

Sin embargo, no son pocos los obstáculos advertidos en la evaluación del grado en que efectivamente se consigue avanzar en el sendero de fortalecimiento del ejercicio de los derechos.

El carácter punitivo de las condicionalidades es una de las características centrales del programa que debilita su potencialidad como vehículo de garantía del goce de derechos. En efecto, en el marco del CP, los niños y niñas se ven "obligados" a asistir a la escuela, para que su derecho a la alimentación se vea promovido a través de la asistencia monetaria. Como se señaló a lo largo del texto, esto resulta problemático en varios sentidos.

En primer lugar, el hecho de que el no cumplimiento de la condicionalidad se transforme en una penalización más o menos automática sobre el beneficio implica subordinar el derecho a la alimentación a la asistencia escolar.

En segundo lugar, la responsabilidad en el cumplimiento de esta condición, que en la práctica debería funcionar como un derecho garantizado por el Estado (el derecho a la educación), se traslada a las madres y padres de los niños y niñas (particularmente a las madres). Es decir, se recrea la idea

93 Abramovich, V. y L. Pautassi (2009) "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de Casos*. Buenos Aires: Del Puerto.

94 Ver al respecto Pautassi, L. (org) (2010) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

de la responsabilidad individual no sólo en la situación de pobreza, sino en la propia solución.

Esto resulta aún más problemático cuando operan ciertas traslaciones en los derechos y las obligaciones. El beneficio que transfiere CP se resalta como un mecanismo que permita garantizar los derechos de los niños y niñas. Sin embargo, si las personas adultas responsables de su cuidado fallan en atender este rol, por ejemplo descuidando la asistencia escolar de los niños y niñas, son estos últimos los que ven violentados sus derechos con la pérdida del beneficio.

En tercer lugar, se evidencian situaciones donde la dificultad para cumplir con esta condición procede de problemas por el lado de la oferta (concretamente, insuficiencia de vacantes educativas). Las soluciones brindadas por el programa en este sentido son problemáticas (como la habilitación de vacantes en establecimientos alejados de los hogares, aún cuando se garantice el traslado gratuito de los niños y niñas, ya que no se disminuye el conflicto que esto implica a la organización cotidiana del hogar, ni el riesgo para los niños y niñas).

En cuarto lugar, la debilidad administrativa para la supervisión de las condicionalidades en el área de salud da cuenta también de cómo la garantía de este derecho se encuentra vulnerada.

Las condicionalidades podrían en los hechos funcionar mejor como herramientas para promover derechos si su carácter punitivo se transformara, y las mismas se convirtieran más bien en una herramienta para detectar aquellas situaciones donde los derechos sociales básicos a la alimentación, la salud y la educación se encuentran vulnerados. De esta forma, en lugar de proceder a una rápida baja del beneficio en los casos de incumplimiento, el foco debería ubicarse en reconocer las causas por las cuales no se está cumpliendo con las condicionalidades, y arbitrar los mecanismos para transformarlas (a las causas, y no a su manifestación, esto es, el incumplimiento). De hecho, CP debería proceder de forma tal de arbitrar el ejercicio del derecho a la alimentación, sin que durante el tiempo en que esto no ocurra se vulnere el derecho a la alimentación y consecuentemente el derecho a la salud.

Transformar la manera en que se conciben las condicionalidades contribuye a fortalecer la propia corresponsabilidad del Estado. En otras palabras, el cumplimiento de la corresponsabilidad de la población beneficiaria resulta bastante estricto ante el riesgo de perder el beneficio. Pero en cam-

bio, ¿cuáles son los mecanismos de exigibilidad de la corresponsabilidad del Estado, en el sentido de garantizar el arbitrio de los medios para que las condicionalidades puedan efectivamente realizarse?

En relación a la institucionalidad y gestión de CP, el programa cuenta con la fortaleza de haberse implementado a través de una Ley. Sin embargo, su decreto reglamentario no establece mayores precisiones para su implementación sino que delega en el Ministerio de Desarrollo Social la facultad de dictar los actos administrativos que resulten necesarios. La falta de publicación de estas resoluciones y decisiones administrativas contribuye a la opacidad en la gestión del programa, abre un margen para su manejo discrecional, y dificulta el derecho a reclamar que debieran tener las personas beneficiarias (reales y potenciales). “Sin un fuerte marco legal e institucional y una estrategia de largo plazo, los beneficiarios no están en condiciones de exigir sus derechos”.⁹⁵

La gestión del Programa vulnera el ordenamiento legal vigente toda vez que incumple no sólo la Ley 1878 sino también la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad. Específicamente, la falta de notificación al momento de modificarse, retenerse o dictarse la baja del beneficio ante un incumplimiento constituye una violación al derecho al debido proceso, y al derecho constitucional de defensa en juicio.

Esta actuación discrecional e informal en la gestión parece señalar que frente a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, el Gobierno local no concibe a CP como un medio tendiente a garantizar un conjunto de derechos fundamentales, sino como una “ayuda” a quienes no pueden proveerse determinados bienes básicos por sus propios medios.

En la misma línea, el derecho a la información y a la participación es otro de los aspectos vulnerados en la gestión del programa. Esto sucede desde el momento en que la regulación y pautas de funcionamiento del programa son de difícil accesibilidad, y se acrecienta con la inexistencia de procedimientos accesibles de comunicación entre el Programa y las personas beneficiarias.

Pero violenta además el principio de progresividad. El Estado debería impedir que cualquier situación implique un deterioro en la condición de goce de cada derecho. La no percepción del beneficio por períodos prolonga-

⁹⁵ Sepúlveda Carmona (2009) *Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de los derechos humanos y la pobreza* Magdalena Sepúlveda Carmona, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU, 27 de marzo de 2009.

dos, así como la migración a programas con coberturas diferentes, afecta este principio.

Por otro lado, el contenido mínimo del derecho a la alimentación está en cuestión en el marco del CP debido a la insuficiencia del beneficio que transfiere. Como la propia información del programa demuestra, cuestión que aparece agravada cuando se contemplan estimaciones de otras fuentes, la indigencia en la Ciudad de Buenos Aires disminuyó pero no consiguió ser erradicada. Ni siquiera al universo específico de los niños, niñas y adolescentes. Esto implica que en las condiciones actuales de funcionamiento del programa, aún entre la población beneficiaria el derecho a la alimentación no consigue un goce efectivo y completo.

Ello se ve agravado por el hecho de que el principio fundamental de no discriminación que debe obedecerse en la promoción de los derechos sociales encuentra varios obstáculos en relación con los PTC que operan en la Ciudad, y que fueron señalados a lo largo del trabajo. En primer lugar, existe discriminación entre personas beneficiarias de distintos programas, por las diferencias en la magnitud del beneficio, y en lo estricto y diferencial de las condicionalidades entre CP, Ticket Social y AUH.

En segundo lugar, CP demuestra diferentes instancias de discriminación a su propio interior. Para reiterar algunas que ya fueron señaladas: i) discrimina en lo referente a la distinta tasa de cobertura del monto de la Canasta Básica Alimentaria, según la composición del hogar; ii) discrimina en el hecho de que las condicionalidades operan para un grupo de población beneficiaria (los hogares con niños y niñas a cargo) y no para otras (los hogares sin niños y niñas); iii) discrimina a quienes por diferentes motivos, estando en iguales condiciones de vulnerabilidad, quedan excluidos del programa; iv) discrimina a la población migrante, en tanto las dificultad de identificación y comprobación de status migratorio constituyen un obstáculo adicional para acceder y permanecer en el programa.

Finalmente, CP, al igual que la mayoría de los programas de este tipo, violenta el derecho de autonomía de las personas. Por un lado, por la manera en que condiciona el uso que las personas beneficiarias pueden dar al beneficio monetario que reciben. Por otro lado, porque tiene la potencialidad de recrear la trampa de la pobreza y del desempleo. De este modo, pueden provocar desincentivos a la búsqueda de ingresos propios (a riesgo de perder el beneficio), y con ello aumentar la dependencia de las personas respecto del programa (y reducir su autonomía).

Este hecho es particularmente grave en el caso de las mujeres, que a su vez son la mayoría de las personas beneficiarias. En este sentido, CP además de los desincentivos a la búsqueda de ingresos propios que puede generar, falla en remover los obstáculos que tradicionalmente han dificultado la inserción de las mujeres, particularmente de las mujeres de bajos recursos y escaso nivel educativo, al mercado laboral.

El principal de estos obstáculos es la inequidad en la distribución de las responsabilidades de cuidado (entre Estado y hogares, y entre varones y mujeres). Como se mencionó a lo largo del texto, CP consolida el rol cuidador de las mujeres y con ello profundiza esta dificultad. Adicionalmente, y tal como se demuestra con la evidencia presentada, para el caso de los niños y niñas en su primera infancia, ni siquiera operan las condicionalidades que podrían promover cierta institucionalización escolar o de cuidado de los niños y niñas, que liberara el tiempo de sus madres para ser utilizado en actividades productivas.

Este último aparece como uno de los puntos no solamente irresueltos, sino ni siquiera abordados por CP y en general por la agenda de política pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Atender a la forma en que se organiza el cuidado de niños y niñas de menor edad, además de contribuir a la promoción de sus derechos básicos (entre ellos el de cuidado), puede fortalecer las posibilidades de que las personas hoy beneficiarias de CP, puedan dejar de serlo. Este sería, en realidad, el mayor éxito de un programa de este tipo.

ANEXOS

ANEXO I

Ley Nº 1.878

Sanción: 01/12/2005

Promulgación: Decreto Nº 24/006 del 10/01/2006

Publicación: BOCBA Nº 2362 del 19/01/2006

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de Ley.

Artículo 1 - Del Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho."

Créase el Programa "Ciudadanía Porteña. Con todo derecho", consistente en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable, que se otorgará según las condiciones y pautas establecidas en esta ley y en su reglamentación.

Artículo 2 - Objetivo del programa.

El programa tiene como objetivo efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.

Artículo 3 - Definición.

A los efectos de esta ley se entiende por "hogar" al grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, compartiendo sus gastos de alimentación, y sostenimiento del hogar. Las personas que viven solas constituyen cada una un hogar.

Artículo 4 - Población beneficiaria.

Son beneficiarios del programa en el siguiente orden de prelación y conforme la aplicación del índice de vulnerabilidad:

- a. Hogares cuyos ingresos resultan hasta un 25% por encima de la línea de indigencia.

- b. Hogares cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso anterior y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos y/o mujeres embarazadas y/o adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo.
- c. Hogares cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso a) del presente artículo y hasta la línea de pobreza, sin hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos, sin mujeres embarazadas, que no tienen adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo ni personas con discapacidad a cargo, según el grado de intensidad en función de la demanda efectiva para este programa.

Artículo 5 - Titulares de la prestación.

Son titulares de la prestación:

- a. En el caso de los hogares indigentes u hogares pobres con mujeres embarazadas y/o hijos hasta dieciocho (18) años y/o personas adultas mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo: la madre o jefa de hogar.
- b. En caso de ausencia permanente o incapacidad legal de la madre o jefa de hogar, el titular del beneficio es el padre a cargo del hogar o el jefe de hogar, siempre que demostrare fehacientemente esta condición.

Artículo 6

Los titulares de las prestaciones son responsables de su efectiva utilización a favor de los beneficiarios, así como del cumplimiento de las responsabilidades y condiciones que en esta ley se establecen para la vigencia del beneficio.

Artículo 7 - Condiciones para acceder al beneficio.

Para acceder al beneficio es necesario:

- a. Presentar documento nacional de identidad argentino, clave única de identificación laboral, ser mayor de dieciocho (18) años de edad, tener residencia en la ciudad no menor a dos años y presentar certificado de domicilio.

- b. En los casos de existencia de hijos menores de dieciocho (18) años a cargo, deben acreditar la filiación mediante partida de nacimiento, presentar documento nacional de identidad de los/as niños/as, y certificados de inscripción o asistencia escolar en los casos de los/as hijos/as de cinco (5) a dieciocho (18) años. Quienes al momento de inscripción al programa no se encuentren escolarizados, tendrán un plazo de seis (6) meses para regularizar dicha certificación.
- c. Presentar documento nacional de identidad y clave única de identificación laboral de otros adultos integrantes del hogar.
- d. En el caso de hogares con personas menores de edad legalmente a cargo del/la solicitante, deben presentar documentación que acredite tal calidad, además de cumplir con lo indicado en el inciso b) de este artículo y con la presentación.
- e. Para el caso de hogares con personas con necesidades especiales a cargo, el/la solicitante debe presentar certificado de discapacidad expedido por autoridad nacional o provincial competente o la constancia de iniciación del trámite para su obtención, además del documento nacional de identidad y la clave única de identificación laboral.
- f. Para el caso de mujeres embarazadas, se requiere además del documento nacional de identidad y la clave única de identificación laboral, la presentación de certificado médico expedido por el sistema público de salud.

En aquellos casos que deba presentarse la clave única de identificación laboral y el/la ciudadano/a carezca de ella, la autoridad de aplicación arbitrará los recursos necesarios para su obtención.

Artículo 8 - Modalidad y monto del beneficio.

Las prestaciones monetarias del programa se efectúan a través del Banco Ciudad de Buenos Aires. La transferencia se realiza mediante la acreditación del monto en una cuenta bancaria destinada a tal efecto.

Los montos de las prestaciones son los siguientes:

- a. En los casos determinados en el artículo 4º, inciso a): el monto de la prestación es el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la Canasta Básica Alimentaria estimada por el INDEC. La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio por hogar,

de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc. a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.

- b. En los casos determinados en el art. 4º, incisos b) y c): el beneficio es del cincuenta por ciento (50%) de la Canasta Básica Alimentaria, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.

La actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC.

La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares.

La transferencia sólo puede ser utilizada a través de una tarjeta prepaga en los comercios habilitados para tal fin, conforme surja del decreto reglamentario de esta ley. En el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente. *(Conforme texto Art. 1º de la Ley N° 2.408, BOCBA N° 2779 del 1º/10/2007)*

Artículo 9 - Procedimiento para la selección de los/as beneficiarios/as.

El procedimiento para la selección de los/as aspirantes al beneficio se inicia con la solicitud de inscripción por parte de las personas que revisten el carácter previsto en el artículo 5º de la presente ley, conforme las modalidades y condiciones que establece la reglamentación de la presente.

La totalidad de los beneficiarios de la presente y su grupo familiar, deben estar inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios (R.U.B.), caso contrario, deben inscribirse dentro del plazo de treinta (30) días hábiles desde que formalizan su inscripción al presente programa.

Para la determinación de los beneficiarios, las prestaciones se otorgarán en estricto cumplimiento de este ranking, cubriendo a todos los hogares indi-

cados en el inciso a) del artículo 4º de esta ley, y a continuación, los beneficiarios indicados en el resto de los incisos del artículo mencionado.

La nómina de beneficiarios es publicada por los Servicios Sociales Zonales en los Centros de Gestión y Participación, y otros organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 10 - Corresponsabilidades de los beneficiarios.

Los/as titulares del beneficio asumen las siguientes corresponsabilidades:

1. En materia de protección de la salud:

- a. Efectuar controles mensuales de salud de la embarazada.
- b. Efectuar control quincenal de salud de niños/as menores de un mes.
- c. Efectuar controles de "niño sano" y desarrollo nutricional mensual para los/as niños/as de hasta los once (11) meses de edad.
- d. Efectuar controles de "niño sano" y desarrollo nutricional bimestral para los/as niños/as de doce (12) a veintitrés (23) meses de edad.
- e. Efectuar controles de "niño sano" y desarrollo nutricional trimestral de los/as niños/as de veinticuatro (24) a treinta y cinco (35) meses de edad.
- f. Efectuar controles de salud y desarrollo nutricional semestrales en caso de niños/as de tres (3) a cinco (5) años de edad.
- g. Efectuar controles de salud y desarrollo nutricional anual para los/as niños/as de seis (6) a trece (13) años de edad.
- h. Efectuar controles de salud anual para los/as adolescentes de catorce (14) a dieciocho (18) años de edad.
- i. Efectuar controles de salud anual para los/as adultos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad y las personas con necesidades especiales.
- j. En todos los casos, cumplir con la aplicación de las vacunaciones obligatorias.

2. En materia de educación:

- a. Procurar que los/as niños/as entre tres (3) y cuatro (4) años de edad asistan al jardín de infantes.
- b. Cumplir con la asistencia y permanencia de niños/as de cinco (5) años de edad en el nivel preescolar, presentando certificado de asistencia cada tres (3) meses.

- c. Cumplir con la asistencia y permanencia de los/as niños/as o adolescentes de seis (6) a dieciocho (18) años de edad en la escuela, procurando su promoción al año siguiente, certificando asistencia cada tres (3) meses.

3. Otras corresponsabilidades:

- a. Brindar información fidedigna de todo lo referente a la composición y las condiciones del hogar y de cada uno de sus miembros.
- b. A una adecuada utilización de los recursos del programa, conforme lo prescripto en la presente.
- c. Asistir a los eventos de capacitación en seguridad y calidad alimentaria y talleres de orientación laboral.
- d. Los/as adultos/as de entre veinticinco (25) y sesenta (60) años de edad que se encuentren desocupados, deben mantenerse activos en la búsqueda de empleos, aprovechando también las ofertas de capacitación laboral implementadas en distintas jurisdicciones.

En todos los casos, el cumplimiento de estas corresponsabilidades se acreditará conforme lo prevea la reglamentación correspondiente.

Artículo 11 - Criterio de permanencia en el programa.

Corresponde la baja del programa en las siguientes situaciones:

- a. Cuando se modifiquen las condiciones que habilitaron el acceso al programa y conforme la nueva situación, el/la beneficiario/a no reúna los requisitos de admisibilidad previstos en la presente ley.
- b. Cuando no se cumplan las corresponsabilidades establecidas en el artículo 10 de esta ley. A tal fin se concederá a los hogares un plazo para regularizar su situación. En el caso de continuar con el incumplimiento se habilitará la retención del beneficio hasta tanto se cumpla con las obligaciones determinadas en la presente ley. Agotadas estas instancias, si la situación de incumplimiento persiste, se procederá a la baja del beneficio.
- c. En caso de que se compruebe la falsedad de la información brindada para acceder al programa.

Artículo 12 - Autoridades responsables de la ejecución del programa.

La Secretaría de Desarrollo Social o el organismo que en el futuro la reemplaza es la autoridad de aplicación de la presente ley, quedando facultada

para el dictado de todos los actos administrativos y la suscripción de los convenios necesarios para el cumplimiento de la presente.

La autoridad de aplicación remite a la Legislatura un informe trimestral sobre la implementación de la presente ley. Asimismo, remite un informe anual al Consejo Social.

Artículo 13

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente, dentro de los sesenta (60) días de su promulgación.

Artículo 14

Derógase la Ley Nº 1.506.

Cláusula Transitoria:

Todos los beneficiarios de los programas Vale Ciudad y Apoyo Alimentario Directo a Familias, en tanto califiquen como población beneficiaria, conforme al artículo 4º de la presente ley, y no reúnan la totalidad de los requisitos establecidos en su artículo 7º recibirán una prestación de asistencia alimentaria, destinada al grupo familiar, hasta tanto estén en condiciones de ingresar al Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho. (Conforme texto Art. 1º de la Ley Nº 2.062, BOCBA Nº 2529 del 22/09/2006)

Artículo 15

Comuníquese, etc.

SANTIAGO DE ESTRADA

JUAN MANUEL ALEMANY

ANEXO II

LEY N° 2.408

Sanción: 23/08/2007

Promulgación: Decreto N° 1.345/007 del 21/09/2007

Publicación: BOCBA N° 2779 del 1º/10/2007

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de Ley.

Artículo 1.- Modifícase el artículo 8º de la Ley N° 1.878 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 8º - Modalidad y monto del beneficio.

Las prestaciones monetarias del programa se efectúan a través del Banco Ciudad de Buenos Aires. La transferencia se realiza mediante la acreditación del monto en una cuenta bancaria destinada a tal efecto.

Los montos de las prestaciones son los siguientes:

- a. En los casos determinados en el artículo 4º, inciso a): el monto de la prestación es el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la Canasta Básica Alimentaria estimada por el INDEC. La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio por hogar, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc. a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.
- b. En los casos determinados en el art. 4º, incisos b) y c): el beneficio es del cincuenta por ciento (50%) de la Canasta Básica Alimentaria, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.

- c. La actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC. La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares. La transferencia sólo puede ser utilizada a través de una tarjeta prepaga en los comercios habilitados para tal fin, conforme surja del decreto reglamentario de esta ley. En el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente.

Artículo 2.- Comuníquese, etc.

SANTIAGO DE ESTRADA

ALICIA BELLO

ANEXO III

Cuadro comparativo de los programas de transferencias condicionadas de ingreso actualmente vigentes en la Ciudad de Buenos Aires

1	PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA. CON TODO DERECHO (CP)
Año de Inicio: 2006	
Objetivos: Sustener el “acceso a la alimentación de los beneficiarios así como promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos” (Ley 1878 Art.2)	
Beneficiarios: Son beneficiarios del programa en el siguiente orden de prelación y conforme la aplicación del índice de vulnerabilidad: <ol style="list-style-type: none"> 1) Hogares con ingresos hasta un 25% por encima de la línea de indigencia. 2) Hogares con ingresos superiores al 25% de la línea de indigencia y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta 18 años cumplidos y/o mujeres embarazadas y/o adultos mayores 65 años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo. 3) Hogares con ingresos superiores al 25% de la línea de indigencia hasta la línea de pobreza, sin hijos a cargo de hasta 18 años, sin mujeres embarazadas, que no tienen adultos mayores 65 años ni personas con discapacidad a cargo, según el grado de intensidad en función de la demanda efectiva para este programa. (Art. 4) 	
Componentes: El 75% de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) estimada por el INDEC para los hogares de tipo 1. El 50% de la CBA para los hogares de tipo 2 y 3. La transferencia hace mediante una tarjeta de débito del Banco Ciudad. Se calcula según la composición del hogar, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para los hogares con hijos de hasta 2 años se fija un monto mínimo. La actualización de la prestación es semestral en función de la variación de la CBA según el INDEC. La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares. (Art. 8)	
Requisitos: a) Presentar DNI argentino, CUIL, ser mayor de 18 años, tener residencia en la CABA no menor a 2 años y presentar certificado de domicilio	

b) Hogares con hijos menores de 18 años a cargo: presentar la partida de nacimiento, DNI de los/as niños/as, y certificados de inscripción o asistencia escolar de los/as hijos/as de 5 a 18 años. Quienes no se encuentren escolarizados, tendrán un plazo de 6 meses para regularizar dicha certificación.

c) Presentar DNI y CUIL de adultos que integran el hogar.

d) Hogares con menores legalmente a cargo: presentar documentación que acredite tal calidad, además de lo indicado en b).

e) Hogares con personas con necesidades especiales a cargo: presentar certificado de discapacidad expedido por autoridad competente o la constancia de iniciación del trámite para su obtención, además del DNI y el CUIL.

f) Mujeres embarazadas: DNI, CUIL, certificado médico expedido por el sistema público de salud. (Art. 7)

La totalidad de los beneficiarios deben estar inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios (RUB), caso contrario deben hacerlo dentro de los 30 días hábiles desde la inscripción al programa. (Art. 9)

Condicionalidades **En materia de protección de la salud:** Efectuar controles: de salud de embarazadas (mensuales); de salud de menores de un mes (quincenales); de “niño sano” y nutrición para niños/as de hasta 11 meses (mensuales); de “niño sano” y nutrición para niños/as de 12 a 23 meses (bimestrales); de “niño sano” y nutrición para niños/as de 24 a 35 meses (trimestrales); de salud y nutrición para niños/as de 3 a 5 años (semestrales); de salud y nutrición para niños/as de 6 a 13 años (anuales); de salud para adolescentes de 14 a 18 años, sí como para adultos mayores de 65 años y las personas con necesidades especiales (anuales). Cumplir con las vacunaciones obligatorias.

En materia de educación: Procurar que niños/as entre 3 y 4 años asistan al jardín de infantes. Presentar certificados cada 3 meses de: asistencia y permanencia escolar de niños/as de 5 a 18 años (procurar la promoción al año siguiente de los de 6 a 18 años)

Otras corresponsabilidades: Brindar información fidedigna de todo lo referente a la composición y las condiciones del hogar y de cada uno de sus miembros; a una adecuada utilización de los recursos del programa; asistir a los eventos de capacitación en seguridad y calidad alimentaria y talleres de orientación laboral; mantenerse activos en la búsqueda de empleos, aquellos de entre 25 y 65 que estén desocupados. (Art.10)

Medio de comprobación de condicionalidades Si bien la Ley 1878 no establece cuáles son los medios de prueba, la Carta Compromiso que los hogares beneficiarios deben firmar establece que deben “acreditar bimestralmente el cumplimiento de los compromisos especificados en el Servicio Zonal del CGP del barrio”.

Fuentes del programa han informado que la información del RUB y del Índice de Vulnerabilidad se coteja con otras bases de datos del Sistema de Información Nacional Tributario y Social (SINTyS).

- Penalidades** Corresponde la baja:
- a. Cuando se modifiquen las condiciones que habilitaron el acceso al programa y el/la beneficiario/a ya no reúna los requisitos de admisibilidad.
 - b. Cuando no se cumplan las corresponsabilidades. "A tal fin se concederá a los hogares un plazo para regularizar su situación. En el caso de continuar con el incumplimiento se habilitará la retención del beneficio hasta tanto se cumpla con las obligaciones determinadas en la presente ley. Agotadas estas instancias, si la situación de incumplimiento persiste, se procederá a la baja del beneficio".
 - c. En caso de que se compruebe la falsedad de la información brindada para acceder al programa. (Art. 11) Carta Compromiso: **1)** Si se debe documentación de algunos de los miembros del hogar, el/la titular tiene dos meses desde la obtención del beneficio para presentarla. Pasado este tiempo se dará de baja a los miembros de los que se siga adeudando documentación. **2)** Si se detecta falsificación de datos de domicilio, de los integrantes, de la situación económica, así como de la documentación aportada, se anula automáticamente el beneficio del hogar (sean los datos del/la titular o de algunos miembros del hogar). **3)** Cuando no se cumpla con la corresponsabilidades establecidas se concederá a los hogares un plazo de 2 meses para regularizar su situación. 4) y 5) replican el Art. 11b

2

PROGRAMA TICKET SOCIAL (TS)

Año de Inicio 2008

Objetivos Asistir a la población en situación de inseguridad alimentaria durante seis meses, con posibilidades de renovación por un período igual. (Dec. GCBA 800/08 Art.1 y ANEXO Art.9) Fortalecer el consumo de alimentos. (800/08 ANEXO Art. 1) Facilitar el acceso de las familias a alimentos, productos de limpieza, aseo personal a través del otorgamiento de tickets sociales que pueden canjearse por estos productos en los comercios adheridos, de manera de garantizar su libertad en los productos que consumen. (800/08 ANEXO Art.2)

Beneficiarios Familias residentes en la CABA que se encuentren bajo la línea de pobreza conforme a los criterios del INDEC o que, encontrándose en situación de inseguridad alimentaria, reúnan las condiciones establecidas en la reglamentación (Dec 800/08 Anexo Art. 3). Se entiende por hogar a la persona que vive sola, o al grupo de personas, parientes o no, que conviven bajo un mismo techo de acuerdo con el régimen familiar, compartiendo responsabilidades en su alimentación y sostenimiento. Dentro de la 'situación de inseguridad alimentaria' quedan comprendidos los hogares cuyos ingresos resulten de hasta la suma de \$1464. (Res. MDS Nº 1228/08 Art. 4)

Componentes El "Programa Ticket Social" se materializará mediante la entrega de chequeras de tickets a nombre de los beneficiarios del programa, para ser canjeados por aquellos directamente por alimentos, elementos de limpieza y aseo personal, en todos los comercios adheridos al sistema. (Art.2) Los beneficiarios recibirán chequeras de tickets que no podrán superar el monto de \$100 (en la actualidad fue aumentado a \$150). Las familias con personas con desnutrición o enfermos celíacos podrán recibir una chequera adicional por cada integrante en esa situación, que no podrá superar 50% del monto de la prestación. Las familias que se encuentren en el Programa de Apoyo Alimentario tendrán prioridad para migrar a TS (800/08 Anexo Art. 6)

Requisitos La inclusión a TS es incompatible con la inclusión a CP. (800/08 Anexo Art. 5) Se exige la mayoría de edad y la presentación de un documento de identidad (nacional, extranjero o la constancia de residencia precaria) por cada miembro del hogar. Se debe acreditar el domicilio o, para las personas en situación de calle, un certificado expedido por un trabajador social del GCBA con matrícula. En relación con personas menores de 18 años: presentar la partidas de nacimiento (de no presentarlas, se registrarán como integrantes del hogar sin explicitar la

filiación) y certificados de escolaridad (sólo a los fines informativos del GCBA). Para las prestaciones complementarias por enfermedad celíaca o desnutrición: presentar los certificados médicos correspondientes. Esta información debe ser actualizada cada seis meses. Cualquier cambio en la composición del hogar o de las condiciones de ingreso al Programa deben ser informadas dentro de los 30 días de producidas. (Res. Nº 1228/08 Art. 8 y 9) Incompatibilidades con TS: titularidad de un vehículo de 2002 en adelante / de 2 propiedades inmuebles / de una embarcación o un bien de considerable valor. Los beneficiarios sólo pueden ser monotributistas sociales o de categoría A, no pueden estar inscriptos en otro programa social provincial ni trabajar para el GCBA. También son incompatibles "otras causales objetivas que, advertidas por la autoridad competente puedan desvirtuar las finalidades perseguidas por el programa" (Res. Nº 1228/08 Art. 10)

Condicionalidades -

Medio de comprobación de condicionalidades -

Penalidades Serán motivos determinantes de egreso:

- La superación de las condiciones que justifiquen el acceso a TS
- No hacer uso del beneficio por 2 meses consecutivos
- Falsedad de los datos declarados
- Venta o canje de los tickets por dinero en efectivo o cambio del destino del subsidio (800/08 ANEXO Art. 4) En caso de no presentar semestralmente el certificado de desnutrición o enfermedad celíaca, se dará de baja el beneficio complementario. (Res. Nº 1228/08 Art. 14) La Autoridad de Aplicación determinará las sanciones que correspondan al beneficiario de TS por incumplimiento de las obligaciones a su cargo, pudiendo aperejorarlo, suspenderlo o excluirlo del beneficio. La compra de bebidas alcohólicas traerá aparejada la baja automática del beneficio.

3 PROGRAMA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL (AUH)

Año de Inicio 2009

Objetivos Incluir en el Régimen de Asignaciones Familiares a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal. Contemplar la situación de los menores de estos grupos. Paliar la pobreza de los beneficiarios. (Dec. 1602/09) Las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza (Res. ANSES 132/10)

Beneficiarios Destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. (Dec. 1602/09 Art. 1c). Quedan excluidos los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. (Dec. 1602/09 Art. 2) Se incluye a los monotributistas sociales (Dec. 1602/09 Art. 8) Los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico que perciban un ingreso menor al SMVM, se encuentran incluidos (Res. ANSES 393/09)

Componentes La AUH consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no percibiendo prestaciones familiares. Se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores. (Dec. 1602/09 Art. 5)

Requisitos

- Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o con residencia legal no inferior a 3 años previos a la solicitud.
- Acreditar la identidad del titular y del menor mediante DNI.
- Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor. En los casos de adopción, tutelas y curatelas, presentar los testimonios judiciales pertinentes.
- Acreditación de la condición de discapacidad.
- Hasta los 4 años –inclusive–, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 años y hasta

los 18 años, deberá acreditarse además la concurrencia a escuelas públicas. (Dec 1602/09 Art 6) La percepción de la AUH resulta incompatible con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la CABA. (Dec. 1602/09 Art.)

Condicionalidades El 80% del monto previsto por mes se abonará a los titulares a través del sistema de pagos de la ANSES. El restante 20% será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO NACION percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios. Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y de los menores de 5 y, para los de edad escolar, la certificación que acredite, además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo. El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos (Dec 1602/09 Art 6)

Medio de comprobación de condicionalidades La ANSES entregará al titular de la AUH, por cada menor de 18 años a su cargo, la "LIBRETA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACION" por la que se acreditará el cumplimiento de los requisitos exigidos en los incisos e) y f). (Res. 132/10 Art 1) La acreditación del requisito correspondiente al ciclo escolar estará a cargo de las autoridades del establecimiento educativo al que concurra el niño, niña o adolescente. (Res. 132/10 Art. 2) La acreditación referida al control sanitario se deberá certificar en la Libreta a partir de los SEIS 6 años. Los menores de 6 años deberán inscribirse en el "Plan Nacer". La información será remitida periódicamente por el Ministerio de Salud. (Res. 132/10 Art.8)

Penalidades La falta de acreditación del cumplimiento en tiempo y en forma, de los controles sanitarios o del plan de vacunación obligatorio o de educación, generará la suspensión del pago de la AUH. Si el titular acreditara el cumplimiento de los requisitos dentro de los 90 días corridos siguientes al plazo de vencimiento de presentación de la Libreta se reabilitará el pago de la AUH mensual en forma retroactiva al mes de suspensión. Si esto ocurriera cumplido este plazo, se reanudará el pago de la AUH mensual a partir de la primera liquidación que se realice con posterioridad a la presentación de la documentación respectiva y sin derecho a retroactividad. (Res. 132/10 Art.11) La falta de presentación de la Declaración Jurada tendrá idénticos efectos. (Res. 132/10 Art.13) Si la AUH fuera percibida indebidamente, dará lugar a las acciones de recupero y judiciales correspondientes (Res. 132/10 Art. 14) Se debe denunciar la pérdida o robo de la Libreta y solicitar un nuevo ejemplar. Luego de la 3ª emisión se retendrá el 20% de la AUH en concepto de cargo por pérdida reiterada. (Res. 132/10 Art. 16)

Este ejemplar se terminó de imprimir en New Press Grupo Impresor S. A.,
Paraguay 264, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1.000 ejemplares.
