

ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN DEL GASTO DIRIGIDO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y SALUD MENTAL EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2011¹

I. INTRODUCCIÓN

El oportuno análisis y discusión del presupuesto público resulta una estrategia fundamental para que las instituciones públicas que promueven y defienden los derechos humanos puedan monitorear y vigilar las asignaciones iniciales y el estado de avance en su cumplimiento.

El presupuesto constituye una de las herramientas más relevantes con que cuentan los Organismos del Estado, el Órgano Legislativo en particular, y la Sociedad Civil en su conjunto, para evaluar y analizar la implementación de las políticas públicas. Los criterios que guían la distribución de los recursos, la gestión en su ejecución y la evolución de planes y programas sociales, sólo pueden analizarse estructuralmente teniendo en cuenta los Proyectos de Ley de Presupuesto y las Cuentas de Inversión al finalizar cada año.

La Asesoría General Tutelar, en el marco del cumplimiento de sus funciones institucionales de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, realiza tareas de relevamiento y análisis de diversas políticas públicas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, en las que el seguimiento del presupuesto y gasto público resulta central. El libro *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, publicado en octubre de 2010, plasma los principales resultados para el periodo 2005-2010.

En la línea de esta investigación, presentamos aquí un informe con información actualizada, con el objetivo de contribuir con la pronta discusión previa a la aprobación del presupuesto 2011.

¹ El presente documento fue desarrollado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, en el mes de noviembre de 2010. Para su realización se contó con la colaboración de la Lic. Nuria Becú y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). 1

Para su realización, se utilizaron como fuentes las Cuentas de Inversión para los años 2006, 2007, 2008 y 2009, publicados en la página Web del Gobierno de la Ciudad. Asimismo, se recabó información a las jurisdicciones correspondientes sobre la ejecución presupuestaria 2010 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2011.

1. Presentación deficiente de la información presupuestaria

A través del intensivo análisis de investigaciones previas realizadas por la AGT² se ha comprobado un alarmante problema en la forma en que se diseñan los presupuestos y se presenta la información³.

Por una parte, todos los años el diseño de los presupuestos cambia, no se presenta información detallada y consistente ni en los aspectos monetarios ni en las metas físicas fijadas como objetivos.

Por otra, se comprueba un bajo nivel de desagregación del presupuesto. Sólo se presentan los montos asignados a los programas, pero no a las actividades o proyectos. Esto implica que si se quisiera analizar la evolución de la asignación y ejecución del gasto para hogares para niños, es preciso sortear el obstáculo de que dicha información no se identifica en el presupuesto, sino que solo es posible comprobar los montos del Programa que engloba la política mencionada.

Concretamente en algunos casos, por ejemplo, el nombre del programa cambia y no se puede rastrear con facilidad para comparar su evolución en el tiempo, o no es posible observar el tipo de obra que se realiza, ni su ubicación geográfica, ni la cantidad de personas atendidas cada año por cada uno de los programas o bien en determinados años no se presenta información sobre el monto específico asignado a una política, ya que se encuentra dentro de un programa mas grande.

Esto sucede nuevamente con el presupuesto 2011 que el Poder Ejecutivo ha presentado en la Legislatura para su discusión. Estas deficiencias hacen que sea muy dificultoso el análisis comparativo de políticas y las decisiones públicas sobre

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

³ Para más detalle sobre los problemas que presenta el análisis del presupuesto público, ver: AGT, *Obstáculos para la utilización de la herramienta presupuestaria como instrumento de evaluación del cumplimiento de derechos*, Documentos de trabajo del MPT para la discusión parlamentaria del presupuesto 2011.

la necesidad de modificar futuras asignaciones y que a su vez se diluya la posibilidad de utilizar la herramienta presupuestaria para medir el comportamiento del Estado en materia de derechos fundamentales y prioritarios.

2. Los derechos como parámetros para la asignación de recursos públicos y las políticas sociales

En los últimos años, el derecho internacional ha definido con mayor precisión aquello que los Estados deben hacer positivamente para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales. En particular, la Argentina otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales⁴ de derechos humanos y subordinó su legislación interna a estos principios. A su vez la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad de Buenos reconocen ampliamente los derechos sociales y explicitan la obligación estatal de garantizarlos.

De esta forma, el contenido del derecho internacional y nacional sobre derechos humanos funciona como guía y límite para el accionar de los sucesivos gobiernos. Es decir que **el respeto de los derechos fundamentales no puede quedar en manos de la arbitrariedad de la política pública o de los actores gubernamentales. Los derechos deben ser considerados siempre y en toda circunstancia.**⁵

Para evaluar las políticas sociales implementadas por la Ciudad hacia las personas menores de edad y las personas afectadas en su salud mental, **se adoptará aquí un enfoque de derechos que funcionará como parámetro para establecer los elementos, principios, estándares y obligaciones que deben estar presentes a la hora de diseñar políticas sociales y distribuir recursos públicos. Así, nos tomaremos** los siguientes principios básicos emanados del derecho internacional como

⁴ Los tratados con jerarquía superior a las leyes son: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; La Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Protección y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Pena Cruels, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵ En este sentido existen guías orientaciones de derecho que permiten evaluar la legitimidad de las políticas públicas. Véase Abramovich "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales" en revista *CEPAL* nro. 8, 2006. 3

parámetros de juicio para evaluar el accionar del Gobierno de la Ciudad en materia de infancia y salud mental.

- **Obligaciones de respetar, proteger y cumplir.** Los gobiernos *no deben realizar acciones que interfieran* con ninguno de los derechos; *prevenir* las violaciones de los derechos humanos por parte de actores “no estatales”, y *deben cumplir estos derechos*, por medio de la asignación de los recursos públicos y estableciendo los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento.
- **El cumplimiento progresivo.** Si bien el marco legal internacional establece que la mayoría de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) se cumplirán en el mediano o largo plazo, se establecen pautas específicas: **(1)** Los gobiernos *no pueden retroceder deliberadamente* en el cumplimiento de los derechos, no puede haber un retroceso en la extensión de la titularidad y garantías concedidas en relación con la situación anterior de extensión y alcance. **(2)** Los gobiernos *están obligados a utilizar el máximo de recursos disponibles* (dentro de un Estado como los recursos derivados de la asistencia internacional), la falta de recursos, no es justificación legal para no proveer las necesidades básicas. **(3)** *Los gobiernos están obligados a garantizar el contenido mínimo de los derechos sociales*, el Estado no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si éste ubica a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho.
- **La obligación inmediata de No Discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos.** Los gobiernos están obligados a satisfacer la obligación de otorgar un trato de “igualdad material o estructural” a todas las personas. Se requiere del Estado la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados. (Abramovich, 2004).
- **Principio de universalidad.** El sistema internacional también establece el principio de universalidad de los derechos, toda persona sin excepción ni discriminación tiene derecho al disfrute de los derechos humanos.
- **Estándares de acceso a la información y participación.** Los gobiernos tienen la obligación de informar sobre el contenido y condiciones de los planes, las opciones alternativas y otorgar el derecho a replica o queja.

II. ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DURANTE EL PERÍODO 2006-2011

1. El sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes

A partir de los avances del marco normativo internacional⁶ y nacional⁷ que promovieron el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, comienza a instalarse el nuevo modelo de la “Protección Integral de los derechos de los Niños”. En este contexto se sanciona en 1998 la Ley 114 en la Ciudad de Buenos Aires, se crea el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y se aprueba en 2005 la Ley Nacional 26.061. Esta última, que crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, plantea un salto cualitativo en las políticas públicas dirigidas a la infancia y a la adolescencia.

Las referidas leyes establecen un cambio radical en la forma de concebir la política social dirigida a los niños, en tanto **imponen como regla principal la generación de políticas universales que devengan en mayor inclusión social, es decir políticas** que promuevan y garanticen que los ciudadanos accedan en forma autónoma al conjunto de servicios sociales y puedan desenvolverse personal y socialmente. Asimismo, **las nuevas leyes establecen reglas respecto de intervenciones de tipo asistencial y focalizada, estableciendo que deben ser subsidiarias y transitorias, y especialmente utilizadas en casos de absoluta emergencia y complejidad, con la intención de reforzar, en forma integral, las herramientas para transitar el camino hacia la inclusión social.**

A su vez, establece que es responsabilidad del Consejo de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la adopción de medidas de protección de derechos y que la Dirección General de Niñez y Adolescencia es la que tiene a su cargo la ejecución de los programas de desarrollo humano destinados a la infancia en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Muy lejos de ello, esta Asesoría ha podido observar que el sistema de protección integral de derechos de la Ciudad, a pesar de su nueva arquitectura institucional y de la normativa vigente, aún contempla una forma de intervención heredada del viejo patronato

⁶ Como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) y la Convención para la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer.

⁷ Ley 23.849 y su incorporación a la Constitución Nacional (Art. 75 inc. 22).



de menores y ajena a los principios estructurantes del nuevo modelo normativo: una forma de atención focalizada, asistencial, creciente y permanente que acude cotidianamente a programas de internación y alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones que prestan servicios de albergue convivencial y terapéutico.

A fin de evaluar cómo se adapta el Sistema de Protección Integral a los principios básicos vinculados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se ha analizado los siguientes programas dentro del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

Cuadro 1: Créditos presupuestarios de los Programas del Consejo de Niños y Adolescentes. En pesos corrientes 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programas	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Credito Original	Proyecto Presupuestado
Actividades Centrales	3.356.577	5.391.940	10.706.423	11.291.144	11.687.012	15.007.100
Unidad de Intervenciones Servicios Especiales	1.536.717					
Promoción y Protección de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes (defensorías zonales)	4.439.012	5.870.824	7.310.118	10.539.083	11.569.840	16.426.000
Fortalecimiento de Organizaciones Locales / Registro y Monitoreo de ONG	258.094			776.770	1.484.070	1.698.800
Seguimiento de Políticas de Infancia	588.656					
Registro Único de Adoptantes / Atención de Aspirantes a Adoptar	205.917	359.812	160.927		1.242.800	1.785.176
Capacitación en Derechos de Niños Niñas y Adolescentes	513.290	450.871	525.838		800.180	1.012.304
Buenos Aires Ciudad Amiga de los niños	20.298	88.780	142.021	312.308	278.790	218.000
Atención De Situaciones De Emergencias (línea 102 y guardia, centro atención transitoria)		2.696.157	2.971.406	5.667.971	7.020.090	9.507.400
Total	10.918.560	14.858.384	21.816.736	29.752.815	34.082.782	45.654.780

El Proyecto de Presupuesto 2011 no presenta información desagregada sobre las actividades específicas dentro de cada programa. Esto genera que resulte imposible

analizar por ejemplo el presupuesto específico asignado a las Defensorías Zonales, la Guardia permanente de Abogados, el Centro de Atención Transitoria, la línea 102, etc.

1.1 Dirección General de Niñez y Adolescencia

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

- **Dispositivos de atención directa**- Están dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de calle y se ejecutan a través de operadores de calle (Equipo Móvil) y de los Centros de Atención: Centro de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA); Paradores y Hogares de Tránsito.
- **Dispositivos de albergue institucional** Se dispone de una serie de dispositivos de albergue en instituciones propias y en ONGs conveniadas con el Estado local.
- **Dispositivos orientados al egreso y la desinstitucionalización.** Efectores para garantizar el proceso de egreso y alternativas de desinstitucionalización (adopción, regreso con las familias y/o referentes afectivos, acogimientos y proyectos de autovalimiento, entre otros).⁸

[a] Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad social

El objetivo declarado del programa es el diseño, implementación y monitoreo de circuitos y programas de atención directa tanto en calle como en dispositivos institucionales propios y conveniados para toda niña, niño y adolescente a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos.⁹

⁸ Guía de Servicios Sociales de la CABA, Año 2008 (última versión disponible).

⁹ Dirección General de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires. Documento "Lineamientos institucionales".

Dentro de la Dirección, el Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad social, es el programa con mayor nivel de asignación presupuestaria. Para todos los años, **el presupuesto asignado al programa representa más del 38% del presupuesto total Asignado a la Dirección de Niñez**. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro, resulta imposible analizar la asignación específica a cada actividad dentro de cada programa como los Hogares, Paradores, al Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA), al Equipo Móvil, etc.

Cuadro 2: Crédito Original y Vigente del Programa Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad, 2009- 2011

	Original 2009	Original 2010	Proyecto 2011
UEJEC 476 - Dir.Gral.Niñez Y Adolescencia	135.157.770	160.083.221	181.251.883
Programa Atención Niñez Y Adolescencia En Situación De Vulnerabilidad	67.839.345	67.592.100	69.161.279
% Programa dentro de la Dirección de Niñez	50 %	42 %	38 %
Actividad 0 -Atención Niñez Y Adolescencia En Situación De Vulnerabilidad	3.120.350	-----	No desagrega
Actividad 1 - Conducción	5.112.610	4,471,478	No desagrega
Actividad 3 - Centros De Atención (Caina, paradores y hogares)	56.944.043	60,553,292	No desagrega
Actividad - 4Atención En Situaciones De Emergencia Social Infantil -Equipo Móvil	2.662.342	2,567,330	No desagrega

[b] Programa Fortalecimiento de vínculos – Estrategias de Egreso.

El objetivo declarado de este Programa es: facilitar la reinserción de aquellas niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad dentro de los ámbitos familiares, comunitarios e institucionales en la Ciudad de Buenos Aires, a través de articulaciones de recursos con diversos ámbitos del gobierno local y con organizaciones comunitarias. Se trabaja a partir de derivaciones del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Defensorías, guardia de abogados) y la Justicia Nacional o Local (Juzgados, Asesorías Tutelares y Fiscalías).

Cuadro 3: Crédito Original y Vigente del Programa Fortalecimiento de Vínculos, 2009 y 2010

	Original 2009	Original 2010	Proyecto 2011
UEJEC 476 - Dir.Gral.Niñez Y Adolescencia	107.335.627	160.083.221	181.251.883
Programa Fortalecimiento De Vínculos	5.466.464	9.627.838	17.893.714
% Programa dentro de la Dirección de Niñez	5 %	6 %	10 %
11 Acompañamiento Hospitalario Y Terapéutico	1.003.606	1.823.440	No desagrega
12 Estrategias De Egreso	3.000.207	4.253.420	No desagrega
13 Equipos Zonales De Fortalecimiento	12.540.091	1.850.200	No desagrega
14 Prevención Y Asistencia A Las Víctimas De Explotación Sexual Comercial Infantil	208.641	1.700.778	No desagrega

Conclusiones del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Si bien se observa una interesante modificación en la participación presupuestaria relativa dentro de la Dirección de Niñez del Programa Fortalecimiento de Vínculos no representa una prioridad dentro de la Dirección de Niñez, **sigue representando sólo el 10% del presupuesto total de la Dirección de Niñez**. Por el contrario, el 38% del presupuesto de la DGNNyA se destina al Programa de Atención de Niñez y Adolescencia en Situación de Vulneración Social que consiste mayoritariamente en políticas de internación de niños en instituciones de albergue.

En términos del análisis del funcionamiento del circuito institucional de protección de derechos podemos decir que sus acciones resultan inconexas y atomizadas, y responden de manera imprecisa, desarticulada y deficitaria, frente a problemas múltiples e interdependientes. Finalmente no se ha implementado, tal como lo indica la legislación vigente en materia de infancia, ninguna política de carácter universal dirigida a esta población.

III. ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL AMBITO DE LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO

1. DERECHO A LA VIVIENDA

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

Actualmente la política habitacional de la Ciudad se implementa a través de cuatro órganos ejecutores:

- **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC):** es el organismo encargado de diseñar la política habitacional de la Ciudad. Ente autárquico, Ley N° 1251.
- **Ministerio de Desarrollo Social¹⁰:** es el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional.
- **Corporación Buenos Aires Sur:** es una Sociedad del Estado que se encarga de la planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad. Ley 470.

¹⁰ Es preciso remarcar que la Jurisdicción 45 fue cambiando de nombre a lo largo de los años: en el 2005 era la Secretaría de Desarrollo Social, en el 2006 pasó a ser el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, y en el 2008 cambió nuevamente y pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social.



- **Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS):** unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos

Con el objetivo de evaluar la política habitacional, se decidió clasificar las soluciones habitacionales que implementa la Ciudad en políticas habitacionales definitivas y políticas habitacionales transitorias.

1.1 Políticas Públicas de Asistencia habitacional transitoria

Para dar solución transitoria a problemas habitacionales el Gobierno de la Ciudad implementa actualmente una serie de programas focalizados: a) los que funcionan como nexos entre las personas en situación de calle y los efectores de albergue, b) aquellos cuya prestación consiste propiamente en dispositivos de albergue y c) los de transferencia monetaria direccionada.

Es preciso remarcar que a partir del año 2007 se modifica el diseño del presupuesto para las políticas de Asistencia Social Inmediata, que pasan a ser Actividades o Proyectos dentro de otros Programas. Esto impacta sustancialmente en la posibilidad de efectuar un acabado análisis sobre el grado de avance de las políticas habitacionales transitorias de la Ciudad, ya que no se presentan más las metas físicas (sólo se encuentran disponibles para los Programas). En conclusión, resulta imposible saber a cuántas personas y/o familias afectó cada uno de los programas luego del año 2006.

1.1.1 Dispositivos de atención telefónica y en calle

[a] Buenos Aires Presente (BAP)¹¹

El programa fue creado en 1999¹² y tiene entre sus funciones las de brindar información sobre los recursos sociales disponibles, orientar, asesorar y derivar la

¹¹ Fuente: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/bap.php?menu_id=23347

¹² Mediante el Decreto 2018.

demanda hacia los servicios adecuados y prevenir y atender las situaciones de emergencia social.¹³

[b] Programa Línea de Emergencia Social 108

El programa fue creado en el año 2005¹⁴ y consiste en una línea telefónica que atiende las 24 horas los 365 días del año. Brinda asesoramiento y orientación, deriva personas en situación de vulnerabilidad y recepciona las solicitudes para derivación al sistema de calle.

Cuadro 4: Créditos presupuestarios Programa BAP y Línea 108. En pesos corrientes, 2006-2011

		Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% ejecución sobre crédito original	% ejecución sobre crédito vigente
2006	Línea 108	321,500	375,495	343,794	106.9	91.6
	Bap	2,100,148	1,377,825	1,374,101	65.4	99.7
2007	n/i	n/i	n/i	n/i		
2008	n/i	n/i	n/i	n/i		
2009		4,600,550	8,576,348	7,404,608	161.0	86.3
2010		9,330,827	n/d	n/d		
2011		n/d				

Se identifica que un incremento persiste del presupuesto ejecutado de ambos programas para los años 2009 y 2010, a pesar de que no es posible evaluar si se propone atender a más personas y cuál es el que recibirá mayor atención presupuestaria de los dos (ya que se encuentran fusionados para el 2009). Según el proyecto de Ley de Presupuesto 2011, en la descripción programática, la tendencia de incremento presupuestario para el BAP y la línea 108 se mantendría. Sin embargo, debido a la ausencia de información presupuestaria desagregada por Actividad, resulta imposible corroborarlo.

¹³ Anexo I, Decreto N° 2.018.

¹⁴ Decreto 1945.

1.1.2 Dispositivos de albergue

[a] Paradores Nocturnos

Los Paradores Nocturnos brindan servicio de pernocte, comida, ducha y atención profesional a hombres solos, mayores de edad y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores. En la actualidad existen 3 paradores nocturnos en toda la Ciudad de Buenos Aires: Parador Retiro (para hombres solos de 21 a 60 años con 155 plazas, ubicado en Gendarmería Nacional 522), Parador Bepo Ghezzi (para hombres solos de 21 a 60 años con 74 plazas, sito en Masantonio 2970), Parador de Mujeres Azucena Villaflor (para mujeres solas y madres con niños con 35 plazas, en Piedras 1583).¹⁵

Cuadro 5: Créditos presupuestarios Programa Paradores Nocturnos. En pesos corrientes, 2006-2010

Paradores Nocturnos	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito original	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2006	3.344.516	2.721.649	2.672.344	79.9	98.2
2007	7.123.718	6.242.642	3.886.285	54.6	62.3
2008	1.621.748	1.491.977	1.332.259	82.1	89.3
2009	3.297.343	2.518.555	2.410.878	73.1	95.7
2010	6.722.425				
2011	n/d				

Al comparar la asignación presupuestaria original que recibieron los Paradores Nocturnos se observa una caída de casi el 77% del presupuesto asignado en el 2008 respecto al de 2005, en términos nominales. Sin embargo, a pesar de existir problemas persistentes de subejecución presupuestaria en todo el período, se comprueba a partir del 2008 una reversión progresiva de esa tendencia inicial. Debido a la falta de desagregación presupuestaria resulta imposible analizar si la tendencia de incremento presupuestario para el Programa Paradores se sostendría para el 2011.

[b] Hogares de Tránsito

Creados en 1997, los hogares brindan alojamiento nocturno, cena, desayuno y ducha. Son para personas mayores de edad, en efectiva situación de calle, hombres

15..http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/paradores_nocturnos.php?menu_id=23345.₁₃

solos, y mujeres solas o con hijos/as de hasta 18 años. Las personas pueden residir en los hogares por un tiempo de tres meses, que puede ser postergable por dos períodos de más de tres meses cada uno “a criterio del profesional justificado en el abordaje del caso del beneficiario”¹⁶. La reincorporación a los Hogares puede darse una vez que haya pasado un periodo de 1 año desde el egreso del programa. Las prestaciones del programa se brindan a través de hogares propios del Gobierno de la Ciudad o a través de instituciones conveniadas. La Ciudad cuenta con 2 Hogares propios con capacidad diaria para 266 plazas y 3 hogares conveniados con 280 plazas. De las 280 plazas, 160 corresponden a la Red Cáritas (Hogar Año Santo, Hogar Effata, Hogar Dormí Nuestra Señora de Luján, Hogar Belén, Hogar San Francisco, Hogar San José, y Hogar Nuestra Señora del Pilar)¹⁷, sobre la cual el programa no tiene ingerencia en los procesos de admisión, evaluación y seguimiento.

Cuadro 6: Créditos presupuestarios Programa Hogares de Tránsito. En pesos corrientes, 2006-2011

Hogares de Tránsito	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito original	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2006	1.318.468	1.374.870	1.362.505	103.3	99.1
2007	2.135.000	2.069.521	1.146.857	53.7	55.4
2008	1.604.769	2.411.544	2.184.344	136.1	90.6
2009	3.509.520	2.665.846	2.405.148	68.5	90.2
2010	4.957.827				
2011	n/d				

El análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del Programa permite observar un incremento de los recursos destinado a los Hogares de Tránsito, a partir del 2008. Esta tendencia continuaría con la propuesta presupuestaria para el 2011, según lo menciona la descripción programática del programa. Sin embargo, no se cuenta con la información presupuestaria desagregada.

1.1.3 Asignación de subsidios para la solución habitacional

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

17 La información respecto de los nombres de los hogares pertenecientes a la Red Cáritas ha sido extraída del informe de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

[a] Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle

El programa asiste a las familias o personas solas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio por desalojo u otras causas. No se contempla como beneficiarios a quienes por cualquier motivo se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle. El programa otorga un subsidio destinado a cubrir gastos de alojamiento para residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El subsidio es de un monto de hasta \$ 4.200, que puede ser otorgado en seis cuotas iguales y consecutivas de hasta \$ 700 cada una, pudiendo la autoridad de aplicación ampliar el presente subsidio inclusive en una suma adicional de \$ 2.800. Se dispone también que cuando el grupo familiar exceda la cantidad de cuatro miembros integrantes, se otorgará un plus de \$ 50 mensuales por cada uno de ellos, hasta llegar al monto máximo de \$ 700 mensuales. En el caso de aquellos grupos familiares, cuyo seno esté conformado por alguna persona con necesidades especiales, la autoridad de aplicación podrá fijar el monto máximo a percibir mensualmente.

Cuadro 7: Créditos presupuestarios Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle. En pesos corrientes, 2006-2011

Subsidios habitacionales	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito original	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2006	11.771.477	10.437.658	10.342.575	87.9	99.1
2007	12.237.500	24.863.475	24.826.717	202.9	99.9
2008	18.550.334	27.981.162	25.981.970	140.1	92.9
2009	20.528.094	34.044.071	34.039.058	165.8	100.0
2010	31.744.960				
2011	n/d				

El análisis del gasto muestra una disminución del presupuesto original en términos nominales para el año 2010 respecto de lo ejecutado en el 2009. La falta de desagregación presupuestaria en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 no permite comprobar si se observa una tendencia decreciente también para el 2011.

1.2 Políticas Públicas de Asistencia habitacional definitiva

Las políticas de asistencia habitacional definitiva de la Ciudad se concentran dentro del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) bajo la órbita de la Jefatura de Gobierno.



1.2.1 Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) se creó en el año 2003 a través de la ley local 1.251 y tiene como misión planificar y ejecutar las políticas habitacionales para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos. El IVC se financia con los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y con los aportes del Estado Nacional distribuidos a todas las jurisdicciones a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los planes Federal de Construcción de Viviendas, Plurianual para la Construcción de Viviendas y Federal de Mejoramiento de Viviendas.

Cuadro 8: Créditos presupuestarios IVC. En pesos corrientes, 2005-2010

IVC	Crédito original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre Crédito Vigente
2006	320,990,089	379,681,093	324,541,505	85,5
2007	333,254,385	303,165,956	288,871,453	95,3
2008	478,425,710	348,015,765	322,436,403	92,7
2009	519,635,601	394,090,975	238,575,458	44,3
2010	409,488,393	409,488,393	26,272,834	6,4
2011	814,608,165			

Nota: Vigente y Devengado del año 2010 al 30-06-2010

Se comprueba una disminución progresiva de los fondos ejecutados a partir del año 2008 que aparte fue el año que registró el mayor nivel de subejecución presupuestaria de todo el período. Sólo se ejecutaron el 44% de los fondos originalmente destinados al IVC. El Proyecto de ley de Presupuesto 2011 propone un aumento sustantivo respecto al año anterior. Sin embargo, la deficiencia para ejecutar el presupuesto es alarmante y se repite para el corriente año: durante todo el primer semestre de 2010 se comprueba que se ejecutaron tan sólo el 6 % de los fondos.

[b] Programa de Créditos Individuales – Créditos Ley 341



El programa consiste en el otorgamiento de créditos hipotecarios de hasta 120 mil pesos como instrumento de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de las familias en situación crítica habitacional y en especial, de las familias que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: pérdida de vivienda a causa de siniestro; desalojo con sentencia judicial debidamente documentado; estado de salud de cada uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda; situación de violencia familiar comprobada que pusiera en riesgo la integridad de alguno de sus integrantes; personas que habiten inmuebles afectados a obra pública; grupo familiar monoparental con hijos menores de edad; pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años; ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur; integrantes del servicio activo de las entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descrito en el Art. 14 de la Ley 1240.

Cuadro 9: Créditos presupuestarios Programa Créditos Ley 341. En pesos corrientes, 2006-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	46,600,000	52,794,021	52,794,020	113.3	100.0
2007	n/i	n/i	n/i		
2008	35,853,829	81,037,688	57,956,310	161.6	71.5
2009	76,314,491	108,664,159	37,694,135	49.4	34.7
2010	68,190,000	68,190,000	5,988,567	8.8	
2011	279,570,000				

Nota: Vigente y Devengado 2010 al 30-06-2010

El proyecto presupuestario para el 2011 constituye un incremento sustancial de los fondos asignados al programa, en relación con el gasto de los años anteriores. Respecto de lo asignado para el 2010, el presupuesto aumenta en más de un 300%.

[c] Vivienda Porteña

El objetivo de este programa es la construcción de edificios y la venta financiada de unidades de vivienda para sectores de ingresos medios (\$1.800 - \$4.500).

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del Programa Vivienda Porteña permite observar que el programa registra una baja persistente a partir del 2009, pasando de 23 millones a 2 millones para el 2011. A su vez también se comprueba un marcado problema de subejecución presupuestaria. En el 2009 se ejecutaron tan sólo el 46% de los fondos.

Cuadro 10: Créditos presupuestarios Programa Vivienda Porteña. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	1,867,500	1,560,689	1,560,689	83.6	100
2007	186,750	296,750	288,983	154.7	97.4
2008	15,000,000	10,800,082	7,875,903	52.5	72.9
2009	23,000,300	27,313,878	10,637,442	46.2	38.9
2010	n/i				
2011	2,000,000				

[d] Programa "Mejor Vivir"

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

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

Cuadro 11: Presupuesto Ejecutado y asignado al Programa Mejor Vivir, período 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	3,564,800	19,494,851	19,494,851	546.9	100
2007	1,627,396	4,793,396	4,745,727	291.6	99
2008	9,766,000	14,755,868	1,526,613	15.6	10.3
2009	6,050,000.00	15,110,065.00	10,461,522.42	172.9	69.2
2010	30,000,000.00	30,000,000.00	263,973.52	0.9	0.9
2011	9,850,000				

Nota: Vigente y Devengado del año 2010 al 30-06-2010

Un análisis sobre el crédito asignado y ejecutado del Programa Mejor Vivir permite observar que el programa registra una baja para el 2011 respecto a lo asignado en el 2010, pasando de 30 millones a 9,8 millones para el 2011.

[e] Programa de Vivienda Colectiva con Ahorro Previo

El objetivo del programa es facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios bajos (asalariados o trabajadores independientes que tengan ingresos entre \$ 800 a \$1.800) con la participación de una organización social. Los beneficiarios del programa tienen que organizarse en forma de cooperativa, asociación mutual, sindicato o asociación civil sin fines de lucro. La institución social esta encargada de organizar a los solicitantes, los cuales serán evaluados por el IVC para que cumplan con los requisitos de la operatoria.

Cuadro 12: Créditos presupuestarios Programa Viviendas Colectivas con ahorro previo. En pesos corrientes, 2005-2010

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	43,790,668	45,676,887	30,721,034	70.2	67.3
2007	61,792,608	46,985,985	46,730,814	75.6	99.5
2008	199,000,000	101,437,053	49,647,603	24.9	48.9
2009	158,886,059.00	50,926,122.00	29,243,375.63	18.4	57.4
2010	101,418,674.00	101,418,674.00	0	0	0
2011	74,707,400				

Nota: Vigente y Devengado del año 2010 al 30-06-2010

En el proyecto de ley 2011 se observa una caída del presupuesto asignado al Programa. A su vez, del análisis surge la alarmante subejecución presupuestaria que desde el año 2008 no superó el 25% respecto al Crédito Original.

1.2.2 Política de Urbanización en villas de la Ciudad

Hasta el año 2008, el IVC era el principal actor en lo que respecta la urbanización y construcción de viviendas en villas. A través del “Programa de Radicación e Integración de Villas” (PRIT), promovía las tareas de urbanización integral para la vivienda definitiva de los habitantes de las villas de emergencia de la Ciudad. El Programa prestaba servicios públicos, implementaba obras de urbanización, liberaba tierras para la apertura de vía pública, y reordenamiento físico del barrio. En el 2008 el GCBA modifica la composición y competencias de sus Organismos responsables de implementar la política de urbanización de villas de la Ciudad. En líneas generales, el IVC fue reducido en sus facultades y presupuesto, traspasándose ambos a otros dos entes: La Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico.

Esta reestructuración institucional se llevó a cabo, en primer término, a través de convenios de cooperación y asistencia intragubernamentales. Entre ellos se destaca el convenio firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur S.E.¹⁸, según el cual el IVC “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación Buenos Aires

Sur S.E. y de obras de emergencia a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) – dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico-.

Respecto a la ejecución presupuestaria, en concordancia con la modificación de las competencias de los organismos intervinientes, a partir del año 2008 se introducen serias y trascendentes modificaciones respecto a los años anteriores.

¹⁸ Resolución 114/2008 IVC.

Cuadro 13: Asignación y Ejecución presupuestaria para urbanización de villas: Programa de Radicación e Integración de Villas, la Corporación del Sur y la Unidad de Gestión e Integración Social, 2006- 2011.

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010		2011
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Original	Credito Devengado al 30/06	Crédito Original
Programa De Radicación Integración Y Transformación En Villas	109.360.876	120.678.702	56.673.389	39.241.894	35.256.878	0	5.787.000
Corporación del Sur			37.318.804	34.002.371	26.000.000	24.759.496	36.800.000
UGIS Intervención en Villas			32.350.567	57.805.658	56.595.572	12.329.527	51.560.714
Crédito Total destinado a Villas de Emergencia	109.360.876	120.678.702	126.342.760	131.049.923	117.852.450		94.147.714

Nota: Vigente 2010 al 30-06-2010

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

- La forma en que se presenta la información presupuestaria en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 no permite dar cuenta de: las obras que van a realizarse dentro de cada unidad ejecutora, la ubicación geográfica de cada una ni el monto asignado en forma desagregada. Sin esta información resulta sumamente difícil evaluar el comportamiento del Estado en cada una de los barrios a lo largo del tiempo.
- **La asignación presupuestaria para política de urbanización de las villas dependiente del IVC (Programa de Radicación e Integración de Villas) ha caído abruptamente para los años 2008, 2009, 2010 y 2011.** El Crédito devengado del PRIT disminuye, pasando a ser de 120 millones de pesos en el 2007 a 5,7 millones para el año 2011. Por otro lado el nivel de ejecución presupuestario durante los primeros seis meses del 2010 es abrumadoramente bajo: no se ejecutó
- **La tendencia de gasto creciente para tareas de urbanización de villas registradas para el periodo 2005-2007 se revierte con el nuevo Gobierno.** Sumados entre las tres unidades ejecutoras (PRIT, UGIS y Corporación Sur), el²¹

presupuesto total para urbanización de villas decae en la propuesta de Presupuesto 2011 un 20% en comparación al 2010.

Conclusiones derecho a una vivienda adecuada

Se observa un retroceso del Estado en materia de **derecho a la vivienda** (tanto desde las políticas habitacionales transitorias como las definitivas). La deficiente ejecución de fondos para programas habitacionales definitivos y el estancamiento en las políticas de urbanización de villas implica un desvío a los compromisos básicos asumidos en materia de derechos por la Ciudad. Esta falta de prioridad presupuestaria va en concordancia con la sanción de normas de carácter regresivo implementadas por el actual Gobierno en materia de derecho a la vivienda.

2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

2.1 Contenido y el alcance del derecho a la alimentación en la ciudad.

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

A través del PIDESC la Argentina reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y se compromete a adoptar y programas que se necesiten a tal fin. La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que: los alimentos deben ser *adecuados* (la dieta debe contener la mezcla de nutrientes necesaria para una vida sana); deben ser *disponibles* en cantidad suficiente para todos; deben ser *accesibles* física y económicamente, particularmente los grupos desfavorecidos; y deben ser *sustentables* en el tiempo.

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

El Gobierno de la Ciudad implementa una serie de programas focalizados para abordar su obligación constitucional respecto al derecho a la alimentación: Programa Apoyo a Grupos Comunitarios (Comedores- Ordenanza 41579/86), Programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios (Comedores- Ley 2956/08), el Programa Ciudadanía Porteña (subsidio mensual que se entrega a través de una tarjeta magnética precargada) y el Programa Ticket Social (vales canjeables por alimentos y productos de higiene).

[a] Comedores comunitarios: Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios y Programa de Apoyo, consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios

El Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios fue creado en 1986 a través de la Ordenanza 41.579 con el objetivo de promover la formación de grupos comunitarios que desarrollaran acciones que beneficiaran a la infancia y brinden a los niños apoyo nutricional. En el año 2008 se derogó el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios y se creó el Programa de apoyo, consolidación y fortalecimiento de grupos comunitarios. El programa representa respecto de su predecesor una ampliación de los objetivos: mientras que el primero buscaba fortalecer a los grupos comunitarios que trabajaban específicamente con la infancia, éste fortalece a los grupos que trabajan con toda la comunidad, incluida la comunidad infantil. La ley de creación del Programa establece que cada grupo comunitario recibirá módulos nutricionales que cubran adecuadamente los requerimientos proteicos, vitamínicos y calóricos indispensables de acuerdo con las prestaciones que cada uno realice.¹⁹

Con respecto al Programa de Comedores Comunitarios, en el Cuadro 20 se observa una reducción del gasto en el 2008 (del 12% respecto del 2007). Esta situación **se revierte en el 2009 y 2010 con un aumento en términos nominales**. En el presupuesto 2011 no puede identificarse la asignación específica a este programa por falta de desagregación presupuestaria.

Cuadro 14: Asignación y Ejecución presupuestaria para Comedores Comunitarios, 2006- 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Credito Original	Proyecto Presupuesto
Comedores Comunitarios	52,613,706	46,978,426	101,929,432	102,459,201	No desagrega

[b] Ciudadanía Porteña

¹⁹ Ley 2.956, art. 8.



El Programa Ciudadanía Porteña fue creado a fines del 2005²⁰ con el fin de, por un lado, *superar la indigencia y disminuir significativamente la situación de pobreza de los hogares*²¹ y, por el otro, “promover... la educación y protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y (la) reinserción en el mercado laboral de los adultos”²².

El programa consiste en la efectivización de una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares pobres e indigentes cuya situación es comprobada a través del cruce de bases de datos nacionales y provinciales, y de la información que surge del censo que realiza el RUB. Se establece también que los montos de las prestaciones deben ser actualizados cada 6 meses en función de las oscilaciones de la Canasta calculada por el INDEC.²³ El acceso y la permanencia al programa estaba determinado por una serie de obligaciones: asistencia a educación formal, cumplir con el plan de vacunación obligatoria y de controles de salud, asistencia a talleres de capacitación, ser activo en la búsqueda de empleo. Actualmente, la única vía de ingreso al programa constituye la migración del programa Ticket Social a Ciudadanía Porteña.

[c] Programa Ticket Social

El Programa Ticket Social se crea en el año 2008²⁴ y reemplaza a nivel normativo al Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (Cajas de comida). Consiste en tickets a ser canjeados por alimentos, elementos de limpieza y/o aseo por los beneficiarios en comercios adheridos. **El monto asignado por familia es de \$ 100** y en el caso de familias con integrantes celíacos o desnutridos se realiza un refuerzo de \$ 50 pesos adicionales por miembro familiar que padezca dicha situación. La entrega del ticket es mensual y el programa tiene una duración de seis meses con opción a renovación siempre y cuando el beneficiario cumpla con los requisitos exigidos por el Programa. Los beneficiarios son definidos por el programa como: familias residentes en la Ciudad que se

²⁰ A través de la Ley 1.506.

²¹ Informe de la Dirección General de Ciudadanía Porteña, junio 2009, Remitido mediante C. R. Nº 2526-MDSGC-O9; s/ Oficio Judicial Nº 1397/09- Solicitud de Información referente al programa Ciudadanía Porteña.

²² Fuente: Artículo 2- objetivo del programa. Ley sancionada el primero de diciembre del 2005, por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²³ Ley 2.408/07.

²⁴ A través del Decreto 800/08

encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad alimentaria, entendiéndose por dicha situación como aquella en que “se encuentran los hogares de la Ciudad de Bs. As. cuyos ingresos resulten de hasta un 25% por encima de la línea de pobreza establecida para dicho hogar”.²⁵ También son susceptibles de ser considerados beneficiarios las familias que hasta julio de 2008 recibían cajas de alimentos (Programa de Apoyo Alimentario a Familias) que no se hayan reempadronado durante 2008.

Presupuesto asignado al los Programas de Subsidios Alimentarios

Con respecto al presupuesto asignado a los Programas de Subsidios Alimentarios se observa que el gasto de la Ciudad de Buenos Aires ha ido aumentando nominalmente a lo largo de los años. Sin embargo, no es posible identificar la cantidad de las familias atendidas, lo que permitiría evaluar concretamente el grado de avance en la satisfacción del derecho. Por otro lado, debido a la baja desagregación del proyecto de presupuesto no puede analizarse si el gasto se incrementará o disminuirá para el 2011.

Cuadro 14: Créditos presupuestarios Programas de Apoyo Alimentario. En pesos corrientes. 2006-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Credito Original	Proyecto Presupuesto
Ciudadanía Porteña	233.305.920	264.569.774	292.992.218	342.587.726	No desagrega
Ticket Social	-	-	33.755.642	41.468.288	No desagrega
Total	285.919.626	311.548.200	420.971.913	486.651.215	

²⁵ Conforme a respuesta de la Dirección de Ciudadanía Porteña: Informe N° 786 DGCPOR-2009.

3. DERECHO A LA EDUCACIÓN

3.1 El Derecho a la Educación en la Ciudad

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

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

En la Ciudad rigen los principios de la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Educación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 114²⁶, y la Ley N° 898²⁷, entre otras disposiciones relevantes en materia de educación. Así, existen determinados niveles educativos que el Estado no puede dejar de garantizar, en particular en el Art. 24 de su Constitución, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra obligada a asegurar y financiar la educación pública desde los 45 días de edad para todos los niños y niñas.

También la Ciudad se encuentra fuertemente obligada tanto por la normativa nacional como por la internacional a **respetar el principio de igualdad y de no discriminación en el acceso, permanencia, y egreso del sistema educativo**. Es decir, que al Gobierno local no le está permitido discriminar, y esta obligado a implementar políticas sociales que aseguren la igualdad real de oportunidades y de trato hacia los sectores más desfavorecidos.

²⁶ Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada el 3 de diciembre de 1998, promulgada de hecho el 4/1/99 y publicada en el BOCBA N° 624 del 3/2/99.

²⁷ Sancionada el 17/9/02, promulgada el 2/10/02 a través del decreto 1283, y publicada en el BOCBA N° 1542 del 8/10/02.

Como se ha mencionado en Informes anteriores²⁸ diversos estudios han mostrado que existe una marcada diferencia en las condiciones de estudio entre los distritos escolares mas pobres y los mas ricos de la Ciudad. En los distritos mas pobres la capacidad de absorción de matrícula de las escuelas se encuentra completamente sobrepasada y faltan vacantes. Esta situación contrasta con la de otros distritos escolares, en donde la matricula disminuye y los docentes enseñan a muchos menos alumnos por aula.

3.2 Análisis del presupuesto destinado a Infraestructura escolar

Al analizar particularmente el gasto del Gobierno en materia de infraestructura escolar durante el período 2006-2010, se observa un problema estructural y generalizado de subejecución del gasto destinado a la reparación, construcción y mantenimiento de escuelas que se profundiza marcadamente a partir del 2008. Todo esto sucede, a pesar de existir urgencias educativas como la deficiente oferta de vacantes en las zonas mas pobres de la Ciudad.

Cuadro 15: Créditos presupuestarios Programa de Infraestructura Escolar. En pesos corrientes. 2006-2011

	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	83.260.359	122.669.198	108.754.837	130.6	88.7
2007	159.108.357	149.247.185	137.704.990	86.5	92.3
2008	317.185.372	276.610.403	187.620.201	59.2	67.8
2009	243.489.616	185.468.395	156.105.175	64.1	84.2
2010	441.293.903	443.583.202	36.607.324	8.3	8.3
2011	513.208.563				

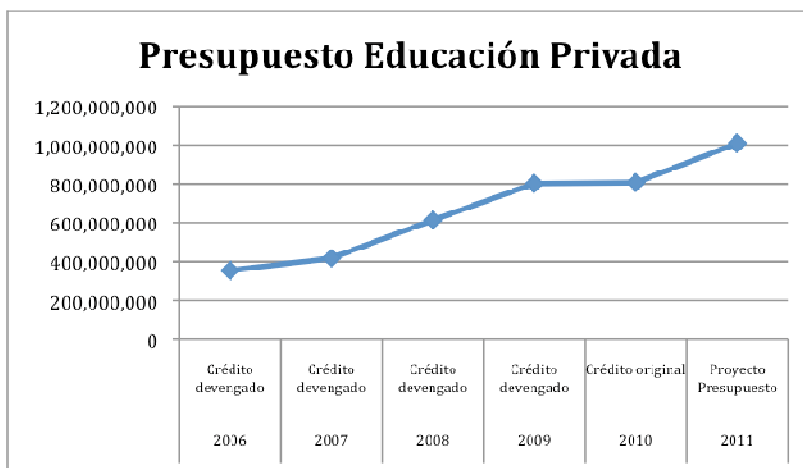
Nota: Vigente y Devengado 2009 al 30/09/2009

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

²⁸ AGT, Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis desde la perspectiva de derechos, Eudeba 2010. 28

Cuadro 16: Presupuesto devengado Educación Privada, período 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito original	Proyecto Presupuesto
Presupuesto Educación Privada	353,996,971	417,636,845	613,200,819	801,971,810	806.774.724	1,008,817,535



Conclusiones respecto al derecho a la educación

A lo largo de los años analizados, la Ciudad ha mostrado un retroceso en materia de acceso a la educación, y una violación al principio de no discriminación.

En un contexto de creciente desigualdad en el acceso a la educación, en las condiciones de estudio y en el rendimiento escolar entre los sectores mas ricos y los mas pobres de la Ciudad, se comprueba que:

- El Estado **no ha utilizado el máximo de los recursos que estaban a su disposición para resolver las graves desigualdades educativas** denunciadas a lo largo de los años por diversos organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Públicos. Por el contrario, se observa una persistente subejecucion presupuestaria destinada a tareas de reparación, construcción y mantenimiento de escuelas.
- En contextos de alarmantes problemas vinculados a la educación pública se observa una tendencia de aumento sostenido del gasto destinado a la educación privada.

4. DERECHO A LA SALUD

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

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

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

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

Los Hospitales Infantiles

En la Ciudad de Buenos Aires, bajo la órbita del Ministerio de Salud, existen Hospitales públicos que atienden exclusivamente a niños y niñas. Se registra una tendencia presupuestaria de incremento sostenido en términos nominales a lo largo de los años.

Cuadro 17: Créditos presupuestarios Hospitales Infantiles. En pesos corrientes, 2005-2010

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
		Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito devengado	Crédito original	Proyecto Presupuesto
Patologías Específicas	Hospital Materno Infantil Ramón Sarda	36.905.842	44.404.148	55.123.950	76.984.794	81.854.181	97.258.576
Atención Médica en Hospitales de Niños	Hospital de Niños Pedro Elizalde	67.984.940	80.497.138	104.616.267	131.293.131	140.147.898	193.940.983
	Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez	101.629.223	119.083.551	154.355.166	194.726.319	196.904.389	258.825.149
	Hospital de Pediatría Juan P Garrahan	82.218.867	137.212.557	171.555.090	216.133.962	231.967.022	260.933.631
Atención Odontológica en Hospitales Especializados	Hospital de Odontología Infantil Quinquela Martín	5.122.716	7.348.105	9.296.725	10.588.077	12.288.598	13.890.126

Con el objetivo de analizar el grado de avance del derecho a la salud en la Ciudad de Buenos Aires, la AGT ha realizado un análisis sobre diversos programas: El Programa de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa de Prevención y atención HIV, el Programa de Inmunizaciones y el Programa Materno Infantil.²⁹ Sin embargo, debido al diseño específico de presentación del Proyecto de Presupuesto 2011, no es posible continuar dicha evaluación ya que no se presentan datos desagregados sobre la asignación presupuestaria a cada uno de ellos.

²⁹ AGT, Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis desde la perspectiva de derechos, Eudeba 2010.

IV. ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS CON PADECIMIENTOS EN SU SALUD MENTAL

En materia de salud mental, el marco normativo que regula la acción del Estado está compuesto por la Ley 22.914³⁰, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a nivel nacional y la Ley 448 a nivel local.

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

Sin embargo, a pesar de la normativa vigente, aún sigue faltando un plan integral de políticas públicas en salud mental³¹ y la creación de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios y derechos plasmados en las leyes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La situación de la política de salud mental en la Ciudad

³⁰ En la Ciudad de Buenos Aires, existe una concurrencia de jurisdicciones entre la justicia nacional y la de la CABA, ello porque aún no se han transferido la competencia en materia de familia. En este sentido frente a algunos procesos judiciales interviene la justicia nacional con competencia en familia (control de internación, insania, inhabilitación, etc.) y para controlar el alcance de la política pública desplegada en el ámbito de la salud mental, y aplicación real de la 448 interviene el fuero contencioso en términos de la competencia ya que el demandado es en este caso el GCBA y los programas que éste genere.

³¹ Para un informe crítico sobre el “Proyecto de Reformulación del Sistema de Atención de la Salud Mental, ver: Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Análisis del Plan sobre Salud Mental de GCBA”; En: *Niñez, Adolescencia y salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Experiencias, avances y desafíos. Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Periodo 2008-2009*, p. 275. ³²

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

Como menciona el CELS en su Informe³², de los más de 2.400 pacientes que se encontraban internados en Servicios de Salud Mental de hospitales públicos de la ciudad de Buenos Aires a agosto de 2005 un 9% lo está hace 25 o más años; un 27% está internado hace 10 años o más y el promedio general es de 9 años. Los hospitales Borda y Moyano superan dicho promedio de internación. Como agravante de la situación, se comprobó también que un alto porcentaje de la población internada en hospitales de salud mental se encontraría en condiciones de alta, pero la externación no se concreta por diversas cuestiones socio-económicas y falta de recursos a donde derivar los casos. Según fue informado a la AGT³³ la cantidad de personas que se encontraban en condiciones de ser externadas y permanecían internadas por razones sociales durante los años 2004, 2005, 2006 y 2007 es la siguiente:

Cuadro 18: Cantidad de personas internadas en Hospitales de Salud Mental con alta medica

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

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

³² CELS, Los derechos humanos y la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires, 2006.

³³ Conforme informe remitido por la Asesoría Tutelar N° 1 Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario con fecha 29/10/07. Oficio N° 1162/07. 33

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

Análisis presupuestario de los Hospitales de Salud Mental

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

Cuadro 19: Créditos presupuestarios Hospitales de Salud Mental. En pesos corrientes, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Original	Proyecto Presupuesto
Hospital Torcuato Alvear	16.496.500	21.770.536	28,451,951	34,919,997	35.894.200	46,810,231
Hospital Borda	59.299.998	57.591.800	71,288,750	91,472,728	93.733.091	123,554,124
Hospital Braulio Moyano	48.380.819	55.247.594	69,070,335	87,307,759	109.265.667	117,823,421
Talleres protegidos de rehabilitación psiquiátrica	6.055.792	8.813.680	11,187,969	13,198,316	16.863.391	17,769,872
Hospital Carolina Tobar García	14.523.807	17.872.670	23,588,134	30,088,700	33.237.172	44,877,225
Centro de Salud Ameghino	7.381.042	8.913.548	11,619,234	14,038,296	16.875.567	18,617,796
Centro De Salud Mental N° 1 Hugo Rosario				5.865.734	1.220.579	n/i
TOTAL	152.137.957	170.209.828	215.206.376	240.707.985	307.089.667	369,452,669

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

Resulta importante remarcar que las metas físicas no están definidas ni por programas ni por Hospital. Por tanto, no es posible evaluar acabadamente el nivel³⁴

relativo de atención presupuestaria que recibe cada uno sin comprender si aumentan o disminuyen las personas atendidas.

A la vez, tampoco es posible conocer cómo se va a dar pretensión a lo establecido en la descripción programática donde se establece³⁴ *“trabajar con los pacientes próximos con alta médica a fin de generar el escenario y el mayor grado de autonomía posible para su externación y su socialización...”*. Es decir, no se explicita en qué consistirá la política de externación, cuál va a ser la población afectada por las políticas que se implementen, si se construirán nuevos centros, etc.

³⁴ En concordancia con lo dispuesto por la Ley 448 y por el art. 21 de la Constitución de la Ciudad.