

INFORME FINAL DE AUDITORÍA Con informe ejecutivo

**Código del Proyecto: 3.08.13
Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho
Período Bajo Examen: 2007**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo de 2009

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

Dra. Sandra Bergenfeld

AUDITORES GENERALES

Dr. Santiago de Estrada

Lic. Josefa Arminda Prada

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Dr. Alejandro Fernández

Dr. Juan Carlos Toso

CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.08.13

NOMBRE DEL PROYECTO: Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho

PERÍODO BAJO EXÁMEN: 2007

EQUIPO DESIGNADO:

Directora de Proyecto
Lic. Mercedes Gamez

Auditor Supervisor
Cdor. Jorge Raimondo

OBJETIVO: Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, del Programa Ciudadanía Porteña.

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Bs. As., agosto de 2009
Código del Proyecto	3.08.13
Denominación del Proyecto	Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho
Período examinado	2007
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, del Programa Ciudadanía Porteña.
Alcance	Evaluar el cumplimiento del presupuesto físico aprobado; de los objetivos institucionales previstos y de otros indicadores de gestión en el programa Ciudadanía Porteña
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre abril y septiembre de 2008.
Limitaciones al alcance	<p>La falta de celeridad en las respuestas, el impedimento para el acceso in situ de la base de datos y de la documentación correspondiente a las diferentes áreas, dificultó las tareas de campo inherentes al análisis de la gestión integral del programa, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se pudo relevar in situ las áreas de contraprestaciones en salud, educación y revisión de casos. Este impedimento dificultó el acceso y el análisis del funcionamiento total e integral del mismo. • Demora de 6 meses: el requerimiento del equipo de auditoría solicitando información sobre las variables utilizadas para el índice de vulnerabilidad social (nota 489/08, fecha 06/02/2008) fue respondido en forma completa el día 06/08/08 mediante mail, confirmado por nota 1599/DGCPOR/2008 con fecha 26/08/08.
Aclaraciones previas	El Programa consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria destinada a familias pobres e indigentes (de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC según líneas de pobreza e indigencia). La titularidad del beneficio recae preferentemente en la madre o jefa de familia. La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción. La Ley 2048 estableció la posibilidad de adquirir útiles escolares (Art. 1° de la Ley 2048, modificatorio del Artículo 8 de la Ley 1878).

Observaciones principales

1. Recursos Humanos

Se verificó que responsables del Programa y de áreas internas se desempeñan simultáneamente en la Unidad de Información, Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Estos agentes tienen a su cargo la gestión del Programa y a la vez su evaluación y monitoreo a través la mencionada Unidad transversal.

El Programa carece de la cantidad necesaria de trabajadores sociales en su dotación, en relación al volumen de hogares inscriptos que requieren evaluación y revisión de su situación socioeconómica, tarea que implica –entre otras acciones- la realización de informes sociales.

No ha sido designado personal para las tareas correspondientes al área de Contraprestaciones en Salud. La totalidad del personal del área de Contraprestaciones en Salud y Educación desarrolla tareas en contraprestaciones en Educación.

2. Índice de Vulnerabilidad Social No Monetaria:

No existe normativa o protocolos referentes a la construcción y aplicación del índice de vulnerabilidad social no monetario.

El índice de vulnerabilidad social *no monetario* no contempla variables relevantes para determinar la vulnerabilidad de los hogares inscriptos.

3. Evaluación de hogares inscriptos:

Los registros (Fichas Resumen) que conforman la base de datos necesaria para la evaluación de los hogares se encuentran incompletos.

Otorgamiento del subsidio a Hogares que no cumplen con los requisitos de la ley 1878/05.

Negación del subsidio a Hogares a pesar de cumplir con lo estipulado en la ley 1878/05.

Evaluación errónea de hogares pobres e indigentes como “no pobres”.

4. Seguimiento y Revisión de Casos

Las entrevistas, visitas socio ambientales e informes sociales carecen de privacidad, confiabilidad e idoneidad profesional tanto en su diseño como implementación, redacción y archivo.

5. Consulta a vecinos

El procedimiento de consulta a vecinos, realizado por el Programa auditado, carece de legitimidad y legalidad, vulnera el derecho a la intimidad y resulta un instrumento de nula confiabilidad.

6. Planilla de visita domiciliaria:

El Programa no posee instructivo que indique la modalidad y condiciones en el tratamiento adecuado de la documentación previo a la firma del titular.

7. Derivaciones realizadas a Unidos por la Justicia

7.1 Imposición de requisitos discriminatorios sin respaldo normativo

7.2 Exigencia de imposible cumplimiento y presunción de falseamiento

7.3 Incumplimiento de la Ley N° 1688/05 de la CABA

7.4 Trato diferenciado.

7.5 Deficiencias en el registro.

8. Contraprestaciones en Educación

8.1 Del análisis de los legajos de los hogares beneficiarios de la muestra (50 hogares), sobre el total de NNYA (52) en edad escolar durante el 2006, se constató la ausencia del 74,36% de los certificados escolares exigidos por la Ley N° 1878/05. Asimismo, y para el total de NNYA correspondiente al 2007 (59) de la misma muestra, este porcentaje ascendió a 92.66%.

8.2 Los beneficiarios de la población infantil y adolescente (2006 y 2007), que no poseen certificación de alumno regular, carecen, en su totalidad) de registros de informe de análisis y seguimiento de las estrategias de grupos focales organizados por el programa para evitar la deserción escolar.

9. Contraprestaciones en Salud

9.1 Del análisis de los legajos de los hogares beneficiarios de la muestra (50 hogares), sobre el 100% de los NNYA no se hallaron certificados de los controles de salud estipulados por la Ley N° 1878/05; y tampoco del 92% de las personas mayores de 18 años conformadas por adultos, adultos mayores, embarazadas, personas con discapacidad y personas con desnutrición.

9.2 Se observa que en el año 2006 y 2007, los beneficiarios de la población infantil y adolescente, presentan una ausencia del 100 % de la cantidad de certificados de vacunas según calendario oficial del Ministerio de Salud.

9.3 Ausencia de registros o documentos que den cuenta de la articulación con el Ministerio de salud desde inicio del programa hasta la fecha.

10. Archivo

Los legajos de los hogares inscriptos están incompletos, y la información archivada no se encuentra foliada. Gran parte de los legajos analizados carece de fotocopia de DNI y/o certificados escolares y de salud, partidas de nacimiento.

11. Red de Comercios

▪ **Red de comercios adherida a la tarjeta Ciudadanía Porteña:** inconsistencias entre la información entregada por el Programa auditado y la información de acceso público brindada en la página Web del mismo.

▪ **Aplicación de sanciones:** imposibilidad de aplicación ecuánime de la sanción por consumos indebidos con la Tarjeta, debida a que la información utilizada surge sólo de una de las redes de comercios adheridos. Esta red acapara sólo 15% de las ventas realizadas mediante el subsidio del Programa

Conclusión

El programa auditado representa un importante avance en términos de inclusión y de ejecución de políticas sociales con una mirada integral y articulada de áreas fundamentales de gobierno para propender al cumplimiento de sus objetivos. Esta modalidad de diseño e implementación se encuentra en línea con una concepción superadora de los programas alimentarios implementados hasta ahora en la jurisdicción. Las fortalezas del programa se pueden describir en términos económicos y de inscripción, evaluación y selección según criterios técnicos y metodológicos objetivos. No obstante lo dicho, el informe de auditoría elaborado también pone de manifiesto una serie de debilidades relacionadas principalmente con la existencia de un importante número de postulantes que quedaron fuera de la inscripción, de inscriptos mal evaluados, de falta de articulación con las áreas de educación y salud, de utilización de criterios de evaluación contrarios a los recomendados para esas situaciones.

**Informe Final de Auditoría
Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho
PROYECTO N° 3.08.13**

DESTINATARIO

Señor
Vicepresidente 1º
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Oscar Moscariello
S _____ / _____ D

En uso de las facultades conferidas por los artículos 131, 13 y 136 de la Ley 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha procedido a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, de acuerdo con el objeto que se detalla seguidamente.

I. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Jurisdicción 45. Ministerio de Derechos Humanos y Sociales
Programa 21 Con todo derecho, Actividad 1 Conducción y 16 Ciudadanía Porteña. Unidad Ejecutora 470 Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria. Presupuesto de 2007

En su diseño presupuestario de 2007, Ciudadanía Porteña corresponde a la Actividad 16 del Programa 21 -Con todo Derecho. Su Unidad Ejecutora 470 es la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, y programó gastar \$ 216.718.634, destinando el 98% a transferencias. Ciudadanía Porteña representa el 95% del Programa Con Todo Derecho y es probable que haya utilizado parte de los 6.000.000 asignados a conducción del Programa. Este Programa (Ciudadanía Porteña) es el presupuesto de mayor envergadura del Ministerio, representando casi el 38% de la Jurisdicción. Su impacto afecta a más de 240.000 personas integrantes de los aproximadamente 60.000 hogares subsidiados mensualmente.

En la apertura por actividad e inciso de Cuenta de Inversión 2007, en lugar de expresar en detalle la ejecución de la Actividad 16 -Ciudadanía Porteña- se suman las 14 “Actividades 16” que tiene la Unidad Ejecutora¹ Subsecretaría de

¹ Ciudadanía porteña, emergencia habitacional, apoyo a las unidades de desarrollo local, servicios sociales zonales, ser solidarios, infraestructura social, atención integral en hogares de residencia permanente, asistencia integral en hogares propios, becas de capacitación, casa joven y servicios
Corrientes 640 Piso 5º - C1043AAT- Ciudad de Buenos Aires Tel. 4321-3700

Gestión Social y Comunitaria. Este diseño no permitió el análisis de la ejecución por incisos del programa objeto del presente proyecto, limitando el seguimiento y control de cumplimiento de ejecución presupuestaria.

Del análisis de la cuenta de Inversión pueden extraerse aquellos datos referidos al total de presupuesto de la actividad.

2007		
Sanción	Vigente	Devengado
216.718.634	216.443.932	214.484.060,51

Cuenta Inversión Resumen de ejecución 2007

Presupuesto 2007. Programación y Devengado al 21/11/07 del Programa Presupuestario 21 –Con todo Derecho- y su Actividad 1 –Conducción- y Actividad 16 -Ciudadanía Porteña-, por incisos.

Inciso	Definitivo	Devengado	Pagado
1 Personal	618.189,02	618.189,02	618.189,02
2 Bienes de consumo	72.971,78	72.967,78	72.967,78
3 Servicios no personales	1.611.814,21	1.611.015,13	1.610.428,78
4 Bienes de uso	292.641,12	292.641,12	232.641,12
5 Transferencias	211.936.306,48	211.889.247,46	203.728.582,61
Total	214.531.922,61	214.484.060,51	206.262.809,31

Fuente: Distributivo 2007 y devengado entregado por el Programa.

Presupuesto físico

Unidad de Medida	Presupuesto 2006		Presupuesto 2007	
	Programación	Ejecución	Programación	Ejecución
Familias beneficiadas Hogares con subsidio	59.267	47.246	69.500	61.223

Datos de Estadística y Metas Ejecutadas y Programadas de Informes Trimestrales

Hogares							
Metas	Estadísticas	1er T	2do. T	3er. T	4to. T	Anual	Inscriptos
	Demandantes (A)	103.809	104.147	104.299	104.495	104.187	
	Beneficiados (B)	70.287	71.480	69.193	65.581	69.135	En condiciones de percibir pero falta adjuntar certificado

desconcentrados, red de apoyo familiar, social y comunitario a niños/as y adolesc en situas. Vul. Social, atención en situaciones de emergencia social, prev.yasist.casos violencia doméstica, sexual, transmisión de la memoria

Hogares							
Metas	Estadísticas	1er T	2do. T	3er. T	4to. T	Anual	Inscriptos
							escolar y/o retirar tarjeta
Ejec	Subsidiados (C)	61.942	63.800	61.681	57.470	61.223	Efectivamente subsidio depositado
Prog		62.000	62.950	66.200	69.500	65.163	
% (C/A)	Subs/demand	60	61	59	56	59	
% (B/A)	Benef/demand	68	69	66	63	66	
% (C/B)	Subs/benef	88	89	89	89	89	

Fuente: Formulario Estadístico Mensual

Los hogares subsidiados informados por Estadísticas coinciden con metas ejecutadas. La necesidad total establecida para el programa es de 69.391 hogares.

II. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue efectuado según las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Normas Básicas de Auditoría aprobadas por Resolución N° 161/00 de la AGCBA.

Evaluar el cumplimiento del presupuesto físico aprobado; de los objetivos institucionales previstos y de otros indicadores de gestión en el programa Ciudadanía Porteña.

Para la realización de la Auditoría se efectuaron los siguientes procedimientos:

- Recopilación y análisis de la normativa correspondiente a la estructura y funcionamiento del Programa.
- Entrevistas con funcionarios, profesionales y/o personal a cargo de las áreas involucradas en la gestión.
- Relevamiento de los circuitos involucrados en los procesos administrativos y de gestión.
- Determinación del origen de la demanda, criterios de prioridad, modalidad de intervención y derivación, demanda satisfecha e insatisfecha.
- Descripción y análisis del presupuesto 2007. Metas físicas. Identificación de las unidades de medida, criterios para su definición y cuantificación. Análisis de programación y ejecución.

Las tareas de campo se llevaron a cabo entre abril y septiembre de 2008.

III. LIMITACIONES AL ALCANCE

La falta de celeridad en las respuestas, el impedimento para el acceso in situ de la base de datos y de la documentación correspondiente a las diferentes áreas, dificultó las tareas de campo inherentes al análisis de la gestión integral del programa, a saber:

- No se pudo relevar in situ las áreas de contraprestaciones en salud, educación y revisión de casos. Este impedimento dificultó el acceso y el análisis del funcionamiento total e integral del mismo.
- Demora de 6 meses: el requerimiento del equipo de auditoría solicitando información sobre las variables utilizadas para el índice de vulnerabilidad social (nota 489/08, fecha 06/02/2008) fue respondido en forma completa el día 06/08/08 mediante mail, confirmado por nota 1599/DGCPOR/2008 con fecha 26/08/08.

IV. ACLARACIONES PREVIAS

El programa auditado representa un importante avance en términos de inclusión y de ejecución de políticas sociales con una mirada integral y articulada de áreas fundamentales de gobierno (Salud, Desarrollo Social y Educación).

Esta modalidad de diseño e implementación se encuentra en línea con una concepción superadora de políticas asistencialistas ejecutadas históricamente en la CABA.

Un aspecto que afianza la articulación con el área de Educación, es la creación a partir de marzo del 2008, del Subsidio ESTUDIAR ES TRABAJAR, a través del cual se destina un monto de \$ 250 para jóvenes entre 18 y 25 años, integrantes de hogares beneficiarios, que estudien en cualquier nivel del sistema de educación formal con reconocimiento oficial. Este subsidio se agrega al monto que normalmente recibe el hogar.

Descripción del Programa:

El Programa² consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria destinada a familias pobres e indigentes (de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC³ según líneas de pobreza e indigencia). La titularidad del beneficio recae preferentemente en la madre o jefa de familia. La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción. La Ley 2048 estableció la posibilidad de adquirir

² En el presente informe, se denominará “Programa” a la Actividad Presupuestaria 16 del Programa 21 “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”, en adecuación a su denominación usual dentro del campo de las Políticas Sociales.

³ Para más información, consultar INDEC (2003) *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en la Argentina*, Dirección Nacional de Encuestas de Hogares, www.indec.gov.ar

útiles escolares (Art. 1° de la Ley 2048, modificatorio del Artículo 8 de la Ley 1878).

Por Decreto N° 1275/06 se crean la Dirección General y la Dirección General Adjunta de Ciudadanía Porteña que queda a cargo de la ejecución del presente programa como así también el Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias.

Objetivos del Programa:

Además del sostenimiento de la adquisición alimentaria, el Programa se propone promover la cobertura educativa y sanitaria de las familias, en especial, los niños. Asimismo se propone favorecer la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.

Tipo de prestación:

Consiste en una transferencia monetaria bancaria efectuada por medio de una tarjeta de compra para su utilización en comercios adheridos al Programa.

El monto de la transferencia se establece teniendo en cuenta la cantidad de integrantes del hogar y sus respectivas edades, tomando como base el ‘adulto equivalente’ elaborado por el INDEC.

El monto del subsidio se determina del siguiente modo:

- *Hogares cuyos ingresos resultan hasta un 25% por encima de la línea de indigencia establecida por el INDEC (inciso a del Artículo 4° de la Ley 1878/05):* el monto del subsidio asciende al 75% de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) estimada por el INDEC.
- *Hogares cuyos ingresos se encuentren entre el 25% por encima de la Línea de Indigencia y hasta la Línea de Pobreza (Artículo 4° Ley 1878/05):* el monto del subsidio será el equivalente al 50% de la CBA.

Para el cálculo del monto del subsidio se tienen en cuenta, además de los ingresos monetarios provenientes de la actividad laboral de los miembros adultos del hogar, los ingresos provenientes de la percepción de otros subsidios, incluyendo aquel correspondiente al Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar.

Población Beneficiaria:

Población pobre e indigente de la Ciudad de Buenos Aires, preferentemente con hijos menores de 18 años, mujeres embarazadas y adultos mayores de 65 años, conforme lo descrito en el punto precedente.

Requisitos de Acceso:

- ✓ Documento nacional de identidad argentino del titular, los hijos y los restantes integrantes del hogar.

- ✓ Clave única de identificación laboral.
- ✓ Residencia en la ciudad no menor a dos años.
- ✓ Certificado de domicilio.
- ✓ Partida de nacimiento de los hijos menores de 18 años.
- ✓ Certificado de inscripción o asistencia escolar de hijos.
- ✓ Certificado de discapacidad para el caso de hijos con necesidades especiales.
- ✓ Certificado de embarazo en el caso de mujeres embarazadas.

Requisitos de permanencia

- ✓ Realizar controles sanitarios.
- ✓ Cumplir con la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes a cargo.
- ✓ Utilizar adecuadamente el subsidio.
- ✓ Mantenerse activo en búsqueda de empleo.

V. COMENTARIOS

1. MARCO NORMATIVO Y RESEÑA HISTÓRICA

Por Ley N° 1878/05 se creó el Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”.

En su artículo 12 establece que la autoridad de aplicación es la Secretaría de Desarrollo Social o el organismo que la sustituya en el futuro. A su vez, en el decreto reglamentario, se indica que el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales o el organismo que en el futuro lo sustituya, queda facultado para el dictado de todos los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de la reglamentación.

El Decreto N° 1275 (agosto 2006) modificó la estructura del entonces Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. Se creó la Dirección General de Ciudadanía Porteña y la Dirección General Adjunta de Ciudadanía dependientes de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales.

Por el mismo decreto se suprime la Dirección General de Política Alimentaria, transfiriéndose sus responsabilidades primarias, patrimonio, personal y presupuesto a la Dirección General de Ciudadanía Porteña.

Desde junio de 2008 -cambio de estructura del Ministerio por Decreto N° 799/2008- el Programa pasó a depender de la Dirección General de Ciudadanía Porteña, Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. El mencionado decreto establece la operatoria del organismo fuera de nivel Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación.

Las responsabilidades primarias de la Dirección General de Ciudadanía Porteña, según el correspondiente anexo del decreto, son las siguientes:

- 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.
- 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.
- 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.
- Diseñar e implementar políticas, planes y programas que promuevan el ejercicio pleno de la ciudadanía social y económica.

Respecto a la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación se establecen las siguientes responsabilidades primarias:

- Asistir al Ministerio de Desarrollo Social en el diseño, formulación, planificación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en su ámbito de competencia.
- Desarrollar y coordinar los sistemas de información social.
- Asistir al Ministro en la evaluación por cumplimiento de resultados.
- Implementar planes y programas de fortalecimiento institucional en las distintas dependencias del Ministerio.
- Establecer relaciones con las distintas ciudades del mundo y con organismos internacionales gestionando convenios, acuerdos y actas de entendimiento tendientes al intercambio y cooperación en la implementación de políticas sociales universales.
- Promover la coordinación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y demás Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto de la implementación de políticas sociales universales.
- Entender en la ejecución de acciones tendientes al desarrollo de las relaciones político-institucionales con el Gobierno Nacional, con los Gobiernos Provinciales y municipales de todo el país respecto de la implementación de políticas sociales.
- Promover la celebración de convenios con distintas organizaciones públicas y privadas con el fin de diseñar e implementar políticas de Modernización del Estado en el ámbito del Ministerio.

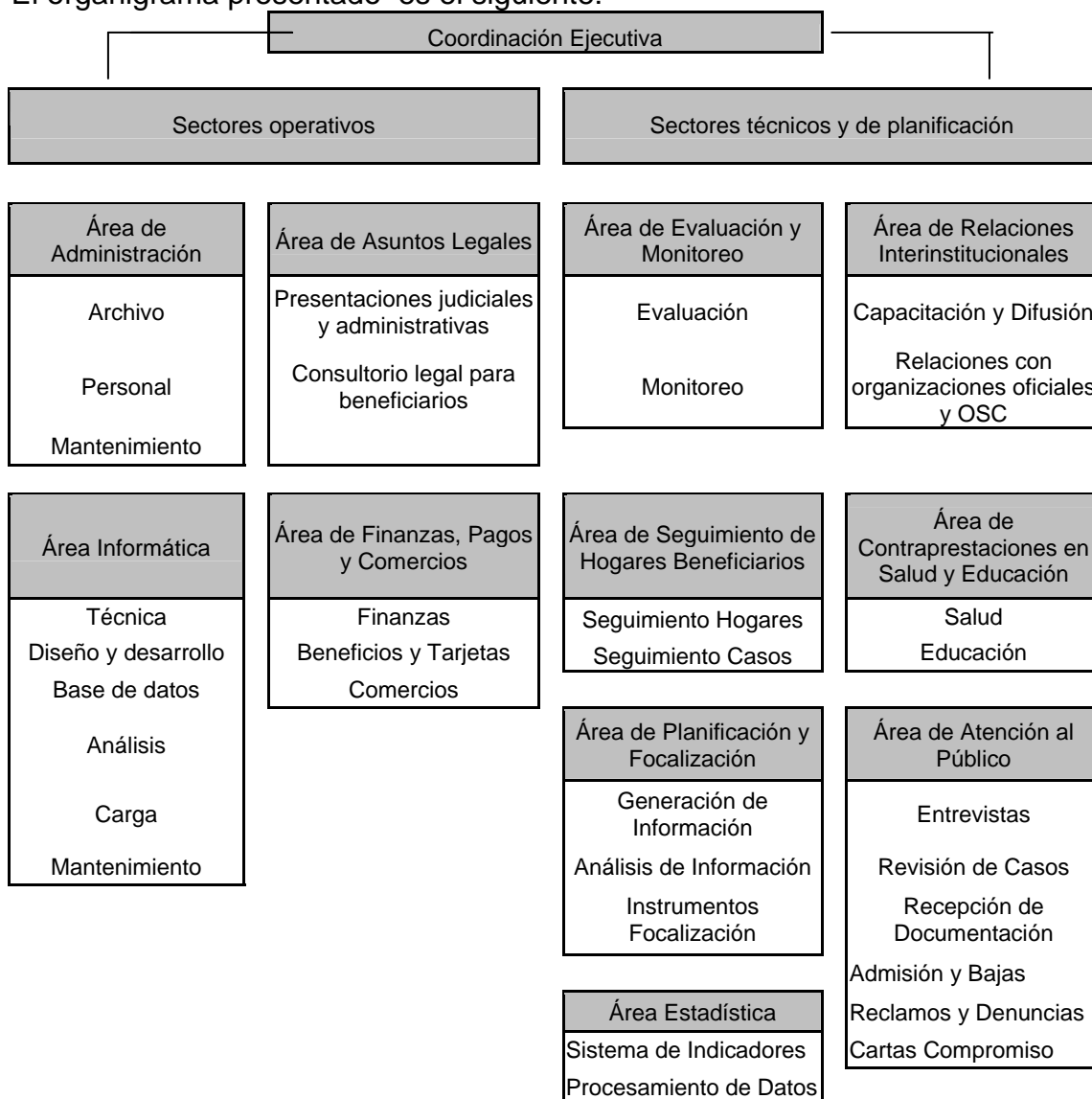
2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PROGRAMA

En el año 2007 se dictaron las Disposiciones n° 05 y n° 06 que establecían la organización interna del Programa (organigrama y funciones de cada área). Las mismas fueron enviadas a la Dirección General de Recursos Humanos del

Ministerio de Hacienda del GCBA; dependencia que informó a Ciudadanía Porteña la caducidad de las estructuras por el decreto 12/96 hasta el nivel de dirección general.

El informe de Hacienda también indica que la Dirección General de Ciudadanía Porteña no debió prescribir las disposiciones ni tampoco efectuar designaciones de personal. El director general de Ciudadanía Porteña indicó que las disposiciones fueron dictadas previa consulta a la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal.

El organigrama presentado es el siguiente:



3. RECURSOS HUMANOS

Dotación total. Situación de revista (a agosto 2008)

La dotación del Programa Ciudadanía Porteña está formada por 130 personas, casi el 80% está contratado bajo la modalidad de empleo público establecida en la Resolución 959/07.

Situación de revista		
Modalidad	Cantidad	%
Empleo público	102	78,46
Locación de servicios	25	19,23
Funcionarios conducción	2	1,54
Planta permanente	1	0,77
Total	130	100,00

Del listado total de empleados del Programa a agosto 2008 -proporcionado por la Dirección General de Ciudadanía Porteña- forman parte agentes que han renunciado (seis), contrato dado de baja (uno), pase a otra área de Gobierno (uno) y que cumple tareas como asesor del director general de la Dirección General de Ciudadanía Porteña (uno). Descontando estos agentes, se arriba al siguiente cuadro de cantidad y situación de revista:

Dotación (menos las bajas)	Cantidad	%
Resolución 959 (empleo público)	94	77,69
Locación de Servicios	24	19,83
Funcionarios conducción	2	1,65
Planta permanente	1	0,83
Total	121	100,00

De la dotación, seis personas cumplen funciones simultáneamente en la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social; tres de éstos como responsables de áreas del Programa Ciudadanía Porteña.

Dos de estos responsables de área están a cargo de dos áreas internas cada uno. La responsable de la Unidad también está a cargo de tres de las áreas internas del Programa.

El personal de coordinación no ha sido designado formalmente; esta función es ejercida por el Director General del Programa auditado y por la titular de la Unidad de información, Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, ambos incluidos en la nómina de personal.

La Unidad -entre sus funciones- debe evaluar y monitorear los programas sociales del Ministerio, entre ellos Ciudadanía Porteña.

Nivel de instrucción

Nivel educativo	Cantidad	%
Universitario completo	48	39,67
Universitario avanzado	22	18,18
Universitario en curso	14	11,57
Universitario incompleto	2	1,65
Terciario completo	8	6,61
Terciario avanzado	2	1,65
Terciario en curso	1	0,83
Secundario completo	16	13,22
Secundario incompleto	5	4,13
Primario completo	3	2,48
Total	121	100,00

Del porcentaje de la dotación que ha completado sus estudios universitarios (el 40%), el 50% son sociólogos y el 6% es trabajador social. (**Observación 1.2**)

Universitario completo	Cantidad	%
Sociología	24	50,00
Psicología	7	14,58
Trabajo social	3	6,25
Cs. Políticas	3	6,25
Economía	2	4,17
Antropología	2	4,17
Abogacía	2	4,17
Psicopedagogía	1	2,08
Letras	1	2,08
Informática	1	2,08
Diseño gráfico	1	2,08
Cs. de la Educación	1	2,08
Total	48	100,00

Distribución de los agentes por áreas

En los sectores técnicos y de planificación, el área que concentra la mayor cantidad de personal es la de Atención al Público, con casi el 29%, seguida por la de Contraprestaciones con más del 18%.

En los sectores operativos, las áreas de Administración e Informática superan el 10%, mientras que el área técnica de Seguimiento de Hogares Beneficiarios tiene el 8% de la dotación.

El 5% de los agentes (la mayoría personal de conducción de áreas) cumplen funciones tanto en el Programa Ciudadanía Porteña como en la Unidad de Información, Evaluación y Monitoreo. **(Observación 1.1)**

El resto de las áreas del Programa no supera el 4% de la dotación.

El recurso humano asignado a tareas relacionadas con la atención al público y la tramitación de gestiones relacionadas con los beneficiarios alcanza a 71 personas, lo que representa el 54% de la dotación. El resto de la dotación (46%) cumple funciones en sectores operativos o técnicos y de planificación.

La carga de trabajo de este personal ha aumentado dada la inclusión de nuevos componentes (Estudiar es trabajar, por ejemplo) y los trámites de inscriptos no beneficiarios o beneficiarios provisorios. Sólo existen tres (3) trabajadores sociales en la dotación del Programa (6%). Las tareas de atención al público inscripto y beneficiario, así como la revisión y evaluación de casos implican la realización de un informe técnico profesional o socio ambiental que debería estar avalado por trabajadores sociales o psicólogos. Éstos últimos alcanzan al 14% del total de los recursos humanos del Programa. **(Observación 1.2)**

Las áreas de Asuntos Legales, de Estadística y de Finanzas, Pagos y Comercios están conformadas por dos personas, incluyendo al responsable del sector. La totalidad del personal asignado al área de Contraprestaciones en Salud y Educación efectúa tareas relacionadas con las contraprestaciones en educación. **(Observación 1.3)**

Montos mensuales

El 43% de la dotación percibe entre \$1269 y \$1300 mensuales. Casi el 8% percibe menos que el salario mínimo vital y móvil (\$ 1200 desde agosto 2008). Más del 43% lo supera tan sólo en \$69 o \$100. A su vez, el promedio es mayor en los agentes contratados en la modalidad de locación de servicios respecto a los de empleo público (la diferencia es de 462 pesos). Existen diferencias de cobro ante igual función en agentes que se desempeñan en la misma área del Programa (hasta de 800 pesos) incluso con igual situación de revista. También existen diferencias de hasta \$1500 en lo que perciben los responsables de áreas, independientemente de su nivel de instrucción.

A continuación se exponen algunos ejemplos de esta situación:

Diferencias en montos mensuales ante igual función (ejemplos)				
Área	Situación revista	Función	mayor diferencia monto mensual	Nivel de instrucción (menor con mayor monto)
Administración	Res. 959	Logística del Programa	\$ 462	secundario completo / universitario incompleto
	Locación	Tareas administrativas	\$ 600	universitario en curso / universitario completo
Atención al Público	Res. 959	Atención al Público	\$ 525	universitario completo / universitario completo
Contraprestaciones Salud y Educación	Res. 959	Consulta con escuelas	\$ 525	terciario avanzado / universitario completo
	Res. 959	Componente Estudiar es Trabajar	\$ 525	universitario avanzado / universitario completo
	Locación	Componente Estudiar es Trabajar	\$ 800	terciario completo / universitario completo

Respecto a los responsables de áreas, se advierten diferencias significativas en los montos percibidos. A continuación figuran los montos percibidos, la cantidad de personas a cargo y la situación de revista de los responsables de áreas del Programa (se excluyen aquellas cuya responsable es la titular de la Unidad de Monitoreo):

Función: Responsables de área	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual	Nivel de instrucción
Responsable de área Asuntos Legales	Res. 959	1	1794	Universitario completo
Responsable de área Atención al Público	Res. 959	34	1794	Universitario completo
Responsable de área Finanzas, Pagos y Comercios	Locación	1	3300	Universitario completo

Función: Responsables de área	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual	Nivel de instrucción
Responsable del área de Planificación y Focalización y Unidad Monitoreo	Res. 959	4	1269	Universitario avanzado
Responsable de área Evaluación y Monitoreo y de Seguimiento y Unidad Monitoreo	Res. 959	12	1794	Universitario completo
Responsable área de Estadística y de Informática y Unidad Monitoreo	Res. 959	15	1794	Universitario completo

(*) Excluyendo al responsable

Comparación diciembre 2007 / agosto 2008

Dotación

Dotación 2007			Dotación 2008		
Situación de Revista	Cantidad	%	Situación de Revista	Cantidad	%
Dec. 948 y res 959	113	83,09	Res 959	94	77,69
Locación	21	15,44	Locación de Servicios	24	19,83
Funcionarios conducción	2	1,47	Funcionarios conducción	2	1,65
Planta permanente	0	0,00	Planta permanente	1	0,83
Total	136	100,00	Total	121	100,00

En agosto 2008 respecto a diciembre 2007 la dotación del Programa disminuyó: 15 agentes (11%) a causas de renuncias, no renovación de contratos y pases a otras áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Durante el período auditado se verificó un aumento de la carga laboral por la inclusión de componentes, el aumento de las metas físicas y la cantidad de hogares subsidiados y en suspenso (inscritos no beneficiarios o provisorios).

Del total de la dotación, el 78% (106 agentes, incluidos los de conducción) cumplió funciones tanto en diciembre de 2007 como en agosto de 2008.

La cantidad de empleados con contratos de locación de servicios aumentó en un año respecto al otro, disminuyendo los de empleo público (éstos últimos cuentan con una mayor estabilidad laboral).

Montos 2007

Montos dotación diciembre 2007			
Cantidad de agentes	Monto	% respecto al total	Situación de revista
6	1000,00	4,48	locación servicios
6	1184,36	4,48	empleo público
2	1200,00	1,49	locación servicios
66	1269,04	49,25	empleo público
2	1320,00	1,49	locación servicios
1	1500,00	0,75	locación servicios
1	1518,44	0,75	empleo público
1	1600,00	0,75	locación servicios
40	1794,52	29,85	empleo público
3	1800,00	2,24	locación servicios
1	1980,00	0,75	locación servicios
2	2000,00	1,49	locación servicios
3	2800,00	2,24	locación servicios
Total : 134 agentes		100,00	

Dotación 2007	Total mensual	Promedio por agente
Total montos empleo público	164162,04	1452,76
Total montos locación de servicios	32920,00	1567,62
Diferencia promedio por agente		114,86

También existen diferencias en lo que perciben los supervisores de áreas, independientemente de su nivel de instrucción, como se consigna en el siguiente cuadro:

Responsables de área	Agosto 2008			Diciembre 2007		
	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual
Asuntos Legales	empleo público	1	1794	empleo público	1	1794
Atención al Público	empleo público	34	1794	empleo público	38	1794
Finanzas, Pagos y Comercios	locación	1	3300	empleo público	3	1794
Planificación y Focalización y Unidad Monitoreo	empleo público	4	1269	empleo público	8	1269

Responsables de área	Agosto 2008			Diciembre 2007		
	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual	Situación revista	Personal del /las área/s (*)	Monto mensual
Evaluación y Monitoreo y de Seguimiento y Unidad Monitoreo	empleo público	12	1794	empleo público	17	1794
Estadística y de Informática y Unidad Monitoreo	empleo público	15	1794	empleo público	15	1794

(*) Excluyendo al responsable

Salvo uno de los responsables de área (Finanzas, pagos y comercios), el resto mantiene la misma situación de revista y el monto mensual en agosto 2008 respecto a diciembre 2007.

En los términos de la modalidad de empleo público (Resolución 959/07) la dotación del Programa obtuvo su continuidad laboral a partir del aplicativo que tuvo lugar durante 2007 según lo establecido por la Dirección General de Recursos Humanos del GCBA. A partir del censo de personal previsto en la resolución 1154/2007 el personal comprendido en la normativa pasó de ser contratado bajo la modalidad de locación de servicios a empleo público.

La Dirección General de Ciudadanía Porteña solicitó en enero de 2008 a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario la modificación de los montos de los haberes de parte del personal. La solicitud se argumentó en la necesidad de readecuar los montos de agentes que cumplen mayores responsabilidades de acuerdo a las funciones que le fueron asignadas.

El requerimiento de readecuación de haberes -que se encuentra en trámite a través del Expediente 3529/MGEyA/2008- fue elevado en abril de 2008 al ministro de Desarrollo Social sin que se haya tenido respuesta al término de las tareas de campo de esta Auditoría. El proceso de pase de contratos de locación a empleo público generó la desjerarquización salarial de la estructura profesional al ubicar a los profesionales en el tramo inferior de la escala, con remuneraciones que como límite superior rondan en los \$1500 netos para los responsables de área.

4. PERFIL POBLACIONAL Y CRITERIOS DE INCLUSIÓN. POBREZA E INDIGENCIA EN LA CABA

Desde el año 2004, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha aumentado progresivamente el presupuesto destinado a programas sociales de

transferencia en efectivo, hasta llegar en 2007 a representar casi catorce veces el presupuesto destinado a este tipo de programas tres años antes.

Presupuesto ejecutado en CABA destinado a programas de transferencia en efectivo – 2004/2007					
Programa	Vale Ciudad	Vale Ciudad	Vale Ciudad	C. Porteña	C. Porteña
Año	2004	2005	2006	2007	
Devengado	\$15.370.488	\$40.240.265	\$18.027.710	\$102.869.228	\$210.689.247
Ej. Física	9.526	23.159	9.489	47.246	61.223
Unidad de Media	Familia subsidiada	Familia pobre subsidiada	Familia pobre subsidiada	Familia beneficiada	Hogar con subsidio

Fuente: Cuenta de Inversión Resumen de ejecución (2004-2007)

En relación a los índices de pobreza e indigencia para este mismo período, éstos han disminuido progresivamente⁴, como puede verse en el siguiente cuadro:

Índices de pobreza e indigencia en la Ciudad de Buenos Aires								
Año	2004		2005		2006		2007	
Semestre	1 ^{er}	2 ^{do}	1 ^{er}	2 ^{do}	1 ^{er}	2 ^{do}	1 ^{er}	4 ^o 07 / 1 ^o 08*
% Personas bajo LP	15,0 ¹	14,7 ¹	13,9	11,5 ¹	12,6 ¹	10,1	11,6	8,4
% Hogares bajo LP	3,8 ¹	3,2 ¹	9,8	7,3 ¹	8,6 ¹	6,4	7,7	5,8
% Personas bajo LI	4,9 ¹	4,0 ¹	3,9 ¹	3,2 ¹	4,2 ¹	2,6	5,2	3,6
% Hogares bajo LI	10,9 ¹	9,7	2,7 ¹	2,4 ¹	3,3 ¹	2,1	3,7	2,7

Fuente: elaboración propia en base a índices de pobreza e indigencia publicados por el INDEC – EPH continua (www.indec.mecon.ar) e Informe Económico de la Ciudad de Buenos Aires N° 86, abril mayo 2008, publicado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano, Ministerio de Hacienda del GCBA.

1- Estimaciones sujetas a coeficientes de variación superiores al 10%.

* Sobre estos últimos períodos los datos se toman de forma trimestral.

Para el periodo octubre 2007-marzo 2008, el índice de pobreza en hogares disminuyó un 24,7% y en personas un 27,6%. Con la misma tendencia, el índice de indigencia en hogares disminuyó un 27,03% y en personas un 30,77%.

⁴ De acuerdo a los datos difundidos por el INDEC sobre la incidencia de la *pobreza* en hogares en la CABA en el primer semestre de 2007, ésta alcanzó un 7,7%, lo que refleja una contracción del 10,5% con respecto a igual período del año anterior. Igual tendencia observa la pobreza en personas (-7,9%) que se redujo del 12,6% al 11,6%. Con relación a los hogares y las personas en situación de *indigencia*, se observa una tendencia contraria al comportamiento de la incidencia de la pobreza. La cantidad de hogares bajo la línea de indigencia se incrementó 12,1% respecto a igual período del año anterior, y lo mismo ocurrió con la indigencia en personas, que creció 23,8%. Esto significa que en el primer semestre de 2007, en la Ciudad, el 3,7% de los hogares y el 5,2% de las personas son indigentes.

Relación entre pobreza e indigencia en CABA y personas inscriptas al Programa

De acuerdo a las proyecciones del INDEC⁵, la población en la CABA al 30 de junio de 2006 –las inscripciones al Programa cerraron en abril de ese mismo año- se estimó en 3.025.772 personas. Si, con el objeto de obtener un *acercamiento* al número posible de personas bajo la línea de pobreza e indigencia en la CABA, se aplican estos índices en base a la EPH⁶ del primer semestre del 2006, se llega a un estimado total de 381.247 personas bajo la línea de pobreza y 127.082 bajo la línea de indigencia. El total de personas pobres e indigentes *inscriptas* al Programa auditado (según información brindada por el mismo) asciende a 395.420, y el de *beneficiarias* a 235.056.

Perfil Población de Hogares y Personas Inscriptas

Tomando como base el Informe Gestión del Programa 2007 se realizó el siguiente cuadro que describe el perfil poblacional de los inscriptos al programa:

Unidad de Medida	Categoría 1	Categoría 2	Cantidad
Hogares	Inscriptos con DNI	Total	104.493
Hogares	Beneficiarios con DNI	Total	65.390
Hogares	Inscriptos sin DNI	Total	11.177
Hogares	Beneficiarios sin DNI	Total	0
Hogares	Inscriptos	Sin RUB	6.487
Hogares	Inscriptos	Con mujeres embarazadas	4.307
Hogares	Inscriptos	Con integrante con discapacidad	4.158
Hogares	Inscriptos	Con adultos mayores (60 y 65 años)	18.647
Hogares	Inscriptos	Con menores de 18 años	73.596
Hogares	Inscriptos	Con 1 y 2 menores	52.824
Hogares	Inscriptos	Con 3 y más menores	20.772
Hogares	Inscriptos	Sin menores de 18 años	30.897
Hogares	Inscriptos	Con miembro titular ex Vale Ciudad y/o Canasta	60.146
Personas	Inscriptas con DNI	Total	355.402
Personas	Inscriptas sin DNI	Total	40.018
Personas	Beneficiarias	Total	235.056
Menores	Inscriptos	En edad escolar (3 y 4 años)	141.113

⁵ INDEC (2008) *Estimación de población total por departamento y año calendario- Periodo 2001-2010* – Serie análisis demográfico N° 34.

⁶ Ver Messere, M. y Hozzowski, A. *Encuesta Permanente de Hogares. Actualización del diseño de sus muestras 1974-2003*. INDEC.

Unidad de Medida	Categoría 1	Categoría 2	Cantidad
Menores	Inscriptos	En edad escolar niveles obligatorios (de 5 a 18 años)	122.645
Menores	Inscriptos	En edad para Inicial	9.323
Menores	Inscriptos	En edad para Primaria	65.264
Menores	Inscriptos	En edad para Secundaria	48.058

5 - MUESTRA

Sobre la base de datos entregada por el Programa actualizada a diciembre de 2007, se elaboró una muestra a partir del total de 104.493 hogares inscriptos. El tipo de muestreo utilizado es probabilístico estratificado.

El tamaño muestral⁷ es de 96 hogares, entre otorgados y no otorgados. La estratificación se realizó, fundamentalmente, en base a los criterios utilizados por el Programa, asignando el número de casos para cada tipo de categoría, según su representación porcentual sobre el total de inscriptos.

En los casos en que el porcentaje de representación sobre el total de la población no llegaba a 1 (hogares no otorgados por “monotributista categoría C, etc.” y “por índice de vulnerabilidad) se decidió redondearlo en 1 para posibilitar el relevamiento. Por esto, el total de los casos a relevar supera en 2 al total estipulado para la muestra, definiéndose finalmente la misma en 98 casos.

No obstante lo anterior, se sumaron a estos 98 casos muestrales, 5 casos puntuales que surgieron en respuesta al requerimiento (nota 0080/08) realizado a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Este organismo comunicó mediante nota 2335/08 la existencia de cinco actuaciones (2676/07, 4436/07, 4693/07, 5678/07 y 5851/07) iniciadas por vecinas de la Ciudad por supuestas irregularidades cometidas por el Programa auditado; por lo que se decidió agregar a la muestra de 98 hogares, los 5 casos mencionados.

BENEFICIARIO	HOGARES	%	Nº de casos
Beneficiario	54396	52	50
Adeuda documentación	1115	1	1
Provisorio hasta aclarar situación Sintys - Único menor en edad escolar no Asiste - Posee productos bancarios	4801	5	4
No retiro tarjeta por adeudar documentación	1722	2	2
Único menor en edad escolar no Asiste	2942	3	3
SUBTOTAL	64976		58
NO OTORGADO – RESOLUCION	HOGARES	%	Nº de

⁷ Determinación del tamaño muestral para muestreos probabilísticos representativos para la estimación de proporciones. Los valores recomendados de delta y alfa son 10% y 5% respectivamente. Estos valores son requerimientos mínimos que buscan un equilibrio entre los costos del trabajo a realizar y la representatividad de los resultados obtenidos

			casos
Cuenta sin movimiento por mas de 3 meses	889	1	1
Ingresos por encima de LP / Bienes o Adeuda documentación	7896	8	7
Miembro en GCBA	786	1	1
Posee productos bancarios (plazos fijos, ctas.ctes, etc.)	977	1	1
Residencia fuera de CABA	3152	3	3
Sintys: Ingresos x encima de LP - Posee productos bancarios - Miembro en GCBA	16158	15	15
Sintys: monotributista categoría >= C - Posee productos bancarios - Miembro en GCBA	224	0	1
Sintys: mas de 2 inmuebles - Posee productos bancarios-Miembro en GCBA	2696	3	2
Sintys: posee auto modelo 2000 en adelante - Posee productos bancarios + Miembro en GCBA	735	1	1
x Índice de Vulnerabilidad	434	0	1
SUBTOTAL	33947		31
SIN RUB – RESOLUCION	HOGARES	%	Nº de casos
Sin RUB	5540	5	5
Subtotal según muestreo probabilístico estratificado	104463	100	98
Casos presentados por Defensoría			5
Total Final Relevado			103

6 - MODALIDAD DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

a) Ingreso al Programa

El Programa realizó dos únicos operativos de inscripción, en noviembre/diciembre de 2005 y marzo/abril de 2006, según terminaciones de DNI y zonas de residencia de los postulantes. En estas dos convocatorias se inscribieron alrededor de 120.000 hogares, según lo expresado por el coordinador. Los mismos firmaron, al momento de la inscripción, una declaración jurada con los datos personales de los integrantes del hogar y el domicilio.

Los aspirantes al beneficio presentaron documentos y certificados que acreditaban identidad, filiación, estado de salud, educación y domicilio de todos los integrantes del hogar, y completaron una “Ficha de Solicitud del Beneficio”. Puesto que el Programa privilegia a las mujeres como titulares del beneficio, el trámite de solicitud debió ser realizado por las mujeres mayores de 18 años del hogar, fueran jefas o cónyuges.

Los hogares cuyos miembros mayores de 18 años al momento de la inscripción carecían de documentación argentina realizaron una preinscripción al Programa; el trámite de inscripción se completa cuando regularizan su situación migratoria; lo mismo sucede con el resto de integrantes del hogar, que para poder ser incluidos en la solicitud deberán haber iniciado la

tramitación de documento argentino que acredite identidad. El Programa Patria Grande agilizó el proceso para las personas nacidas en los países del MERCOSUR y estados asociados. Con el DNI argentino o la Credencial de Residencia Precaria, estos hogares completan el proceso de solicitud del beneficio y pueden tramitar el CUIL en ANSES, indispensable para gestionar en el Banco Ciudad la cuenta en la que Ciudadanía Porteña acredita el subsidio.

Con el objeto de contribuir a la articulación de las políticas sociales, Ciudadanía Porteña implementó una instancia de inscripción adicional para los ex beneficiarios del Programa Vale Ciudad. Aquellos que no poseían documentación argentina fueron completando la inscripción a medida que recibieron su DNI o Credencial de Residencia Precaria.

Notificación de los resultados de la evaluación a los inscriptos

Terminado el proceso de inscripción, se realizó el proceso de evaluación y selección de los hogares beneficiarios. Los resultados de la evaluación se publicaron en la Consulta de Inscriptos de este subportal⁸ y en padrones que estuvieron disponibles en los CGP comunales y en Polideportivos de la Ciudad.

Operativos de entrega de Tarjetas de Compra

Para entregar la Tarjeta de Compra a sus titulares el Programa organizó tres grandes operativos; el primero y el segundo se realizaron en las sedes del Correo Argentino y el tercero en las del Banco Ciudad.

Aunque la inscripción al Programa está cerrada, en la Sede de Curapaligüe 525 funciona de forma permanente un sistema de entrega de tarjetas para aquellos que por alguna razón hasta el momento no pudieron retirarla o para aquellos titulares que por razones de robo, pérdida o deterioro necesitan tramitar una tarjeta nueva.

Carta Compromiso

Para poder retirar su tarjeta, los beneficiarios deben firmar una Carta Compromiso con el Programa en la que asumen explícitamente las siguientes obligaciones:

- Realizar los controles de salud de embarazadas, niños y adolescentes del hogar.
- Garantizar la asistencia escolar de todos los niños y adolescentes de 5 a 18 años (inclusive) del hogar, sin excepciones.

⁸http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/consulta_de_inscriptos_y_beneficiarios.php?menu_id=21984

- Brindar información verdadera sobre la composición y condiciones del hogar y de sus miembros, así como de las modificaciones que puedan surgir: fallecimientos, salida de uno de los miembros de la unidad de convivencia, miembros presos, nacimientos, etc.
- No omitir información ni falsificar documentos o certificados que solicite el Programa.
- Hacer una adecuada utilización de los recursos del Programa.
- Cumplir las normas sobre prohibición del trabajo infantil en sus diversas formas.
- Asistir a las reuniones convocadas por el Programa.

Asimismo, el texto informa que Ciudadanía Porteña es incompatible con todo tipo de contratación (directa o indirecta) en cualquiera de las dependencias del Gobierno de la Ciudad.

Puesto que la Carta Compromiso tiene carácter de declaración jurada, el incumplimiento de los compromisos asumidos puede generar la suspensión parcial o total del beneficio.

b) Evaluación (Índices de vulnerabilidad monetario y no monetario)

Para determinar la incorporación de los postulantes como beneficiarios, además de constatar el cumplimiento de los requisitos estipulados, se llevó a cabo un proceso de evaluación que consideró distintas fuentes de información. Entre ellas, un índice de vulnerabilidad (basado en la metodología de focalización “proxy means test”) que tuvo en cuenta las variables utilizadas en la ficha RUB (Registro Único de Beneficiarios) y las bases de datos concentradas en el SINTYS (Sistema de identificación Nacional Tributario y Social), la cual permite contar con datos tales como: título de propiedad de inmuebles y automóviles, ingresos de los hogares por empleos formales, jubilaciones y pensiones, la inscripción a otros programas sociales nacionales y provinciales, etc.

Asimismo, el Programa realizó el cruce de datos de la información relevada por el RENAPER⁹, los registros de personal del GCBA, el Banco Ciudad, el Registro Único de Beneficiarios de ANSES, Retiros y Pensiones Militares, Jubilados de Gendarmería, Jubilados de Prefectura, PAMI, Padrón de Obras Sociales Nacionales, Registro de la Propiedad Inmueble Nacional, de la Ciudad y de provincias, Registro de Automotores, Embarcaciones y Aeronaves, Autónomos, Monotributistas, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensionas, Fallecidos, Programa Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de desocupación e información bancaria.

⁹ Registro Nacional de las Personas

El objetivo de dicho cruce fue constatar la presencia o no de ingresos o bienes no declarados al RUB.

Los hogares que no estaban inscriptos en el RUB, recibieron la visita del personal de esa área. Se relevaron una serie de indicadores sobre el nivel de bienestar del hogar además de comprobar la veracidad del domicilio declarado durante la inscripción.

Índice de Vulnerabilidad Monetario.

Las utilizaciones de las Líneas de Pobreza e Indigencia establecidas por el INDEC como parámetro de evaluación del hogar constituyeron, según el Programa, el Índice de Vulnerabilidad Monetario.

Índice de Vulnerabilidad no monetario

Si el hogar es categorizado como pobre o indigente el Programa aplica el Índice de Vulnerabilidad no monetario.

El Programa brindó información divergente sobre las variables utilizadas para el cálculo del Índice de vulnerabilidad no monetario. Las divergencias entre la primera, la segunda y la tercera respuesta al requerimiento del equipo de auditoría se resumen en: **(observación 2.1)**

VARIABLES CONTEMPLADAS	Índice de vulnerabilidad no monetario		
	Material entregado el 07/05/08 – Informe 774/DGCPOR/2008	Material entregado personalmente el 05/06/08	Material entregado el 06/08/08 Informe 1599/DGCPOR/2008
	Composición del hogar	Cantidad de menores de 18 años en el hogar	Cantidad de menores de 18 años en el hogar
	---	Relación de propiedad con la vivienda	Relación de propiedad con la vivienda
	Situación laboral de los miembros del Hogar	Jefe desocupado	Cantidad de desocupados del hogar + Jefe del hogar sin empleo
	Clima educativo del Hogar	Nivel educativo del Jefe	Nivel educativo del Jefe
	Tipo de inserción laboral (no se aclaran los criterios contemplados)	Inserción laboral sólo del Jefe del Hogar (no se aclaran los criterios contemplados)	Inserción laboral desagregada en 3 variables (trabajo protegido, calificación de la actividad, condición de ocupación).
	---	Calificación de la ocupación	Jefe con empleo no calificado
	Características de la vivienda	Vivienda precaria	Vivienda precaria
	---	Lugar de nacimiento del Jefe	Lugar de nacimiento del Jefe

	Embarazo, discapacidad, adultos mayores	Discapacidad	Discapacidad
	---	Hogar monoparental (sin especificación de sexo del Jefe)	Hogar monoparental con jefatura femenina
	---	Hogar unipersonal (sin especificación de sexo del Jefe)---	Hogar unipersonal con jefatura femenina
	Tipo de cobertura de salud	Cobertura de salud (sin especificación)	Tasa de cobertura de salud
	---	Perceptores del hogar	Tasa de dependencia del hogar

Fuente: Elaboración propia

Por ser la última información entregada, se tomaron como variables para el cálculo del Índice de vulnerabilidad no monetario las señaladas en el informe 1599/DGCPOR/2008 del 06/08/08.

Para este cálculo, toman los datos de la base informatizada de la ficha RUB. Esta base cuenta con el registro de una serie de variables, de las cuales el programa utiliza: edad, lugar de nacimiento, cobertura en salud, nivel de instrucción, condición de actividad, condición de ocupación, calificación de la ocupación principal, carácter subsidiado de la ocupación principal, identificación de perceptores, discapacidad y vivienda inconveniente.

La variable “*vivienda precaria*” carece de especificación que de cuenta de qué aspectos de la vivienda se tuvieron en cuenta como indicadores para su evaluación (por ejemplo, si se observaron todas o alguna de las siguientes características: tipo de Piso, de Techo, Provisión de Agua, Provisión de Luz, Baño, sistema de Calefacción, etc.). **(Observación 2.1)**

De las variables que son registradas en el RUB, las cuales forman parte de la base de datos del área de Focalización del programa, y que implican vulnerabilidad según Ley N° 1878/05, no se encuentran contempladas en el Índice de Vulnerabilidad no monetario las siguientes: **(Observación 2.2)**

- Mujeres embarazadas (Ley N° 1878/05, art.4, inciso b):
 - P.37 Condición de embarazo. Base: todas las mujeres
 - P.37a-1 Mujeres embarazadas menores de 20 años
- Adulto mayor sin ingresos (Ley N° 1878/05, art.4, inciso b):
 - P.54 Adulto mayor sin ingresos. Base: personas de 65 años o más.

Existen otras variables indicadoras de vulnerabilidad registradas en la base de datos del Programa auditado, que no son utilizadas en la construcción del

Índice de Vulnerabilidad no monetario por parte del Programa **Observación 2.3**):

- Enfermos crónicos
 - P.38 Enfermos crónicos
 - P.38e Nombre de la enfermedad

- Madres adolescentes
 - P.6m-a Identificación de madres adolescentes. Base: personas de 20 años o menos con madre en el hogar. (Se considera adolescentes a las personas que al momento de completarse el formulario tenían entre 12 y 19 años).

- Edad del/la jefe/a de hogar
 - H6 Tipo de Jefatura según edad del jefe
 - Jefatura adolescente: hogares con jefes menores de 20 años
 - Jefatura adulta y joven: hogares con jefes de 20 a 64 años
 - Jefatura envejecida: hogares con jefes de 65 años y más.

Cada tipo de jefatura incluye a los hogares unipersonales. El RUB –de acuerdo a la información entregada por el Programa utiliza estos datos para crear la variable: vulnerabilidad por jefatura adolescente con hijos menores o mujer embarazada a cargo.

- Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
 - NBI-1 Hacinamiento crítico
 - no hacinados críticos: 3 personas o menos por cuarto, si no comparten la vivienda con otros hogares, o por cuarto de uso exclusivo, si la comparten.
 - hacinados críticos: más de 3 personas por cuarto, si no comparten la vivienda con otros hogares, o por cuarto de uso exclusivo, si la comparten.

 - NBI-3 Hogares sin retrete o con retrete sin descarga de agua:
 - con baño con descarga de agua: incluye a los hogares que residen en instituciones colectivas
 - con baño sin descarga de agua
 - sin baño

 - NBI-4 Hogares con menores que no asisten a un establecimiento educativo
 - 0 - sin menores que no asisten: hogares con menores de 6 a 12 años que no asisten a un establecimiento educativo formal. Incluye a los hogares sin menores de 6 a 12 años.
 - 1 - con menores que no asisten

De esta manera, el Programa combina un método indirecto de medición de la pobreza (líneas de pobreza e indigencia) con un método directo (el índice de vulnerabilidad no monetario); por lo que califican como “pobres” o “indigentes” aquellos hogares que además de tener ingresos menores al de la línea de pobreza establecida por el INDEC, muestran un alto índice de privación. Una vez concluido el proceso de evaluación, cada inscripto pasó a revestir en alguna de las siguientes categorías: “no pobre” (no calificó como beneficiario), “pobre” (calificó con la prestación del 50% de la Canasta Básica Alimentaria - CBA) o “indigente” (calificó con la prestación del 75% de la CBA).

Al mismo tiempo, por cada menor de hasta dos años de edad el monto del beneficio no puede ser inferior al establecido en el art. 18, inc. a) de la Ley N° 24.714 Régimen de Asignaciones Familiares y de la Ley N° 1.669 Ley de Inclusión Social de la Niñez. Durante el período auditado, dicho monto ascendía a \$100,00.

Cálculo del Índice de vulnerabilidad social no monetario

Cada una de las variables mencionadas tiene un valor específico fijado por el Programa. Como puede observarse en el siguiente cuadro, los valores otorgados a cada variable para el cálculo del IVS se diferencian en titularidad femenina y masculina –salvo variables 10 a 15:

Tabla para el cálculo del IVS no monetario			Ponderación	
V	Variables	Valor asignado	Titularidad Femenina (zm25)	Titularidad masculina (zh25)
1.1	Hogar propietario sólo de la vivienda	1= Propietario 0=No propietario	1.248	0.752
1.2	Hogar que ocupa vivienda cedida o prestada	1= Cedida 0=No Cedida	0.948	0.967
1.3	Hogar ocupante de hecho de la vivienda	1= Ocupante 0=No Ocupante	1.784	1.217
2	Tamaño del hogar	Número de miembros	-0.201	-0.218
3	Cantidad de menores de hasta 18 años en el hogar	Número de menores de 18 años	0.632	0.552
4	Cantidad de desocupados del hogar	Número de desocupados	0.717	0.675
5	Hogar con jefe con educación primaria incompleta	1=jefe con primaria incompleta 0=primaria completa y más	0.944	0.782
5.2	Hogar con jefe hasta secundaria incompleta	1=jefe con secundaria incompleta 0=secundaria completa y más	0.752	No se contempla
6	Hogar con jefe nativo de otra provincia	1=jefe nativo de otra provincia 0=jefe nativo de esta	0.384	0.370

Tabla para el cálculo del IVS no monetario			Ponderación	
V	Variables	Valor asignado	Titularidad Femenina (zm25)	Titularidad masculina (zh25)
		provincia		
7	Hogar con jefe trabajador protegido	1=jefe ocupado protegido 0=jefe no ocupado o no protegido	-1.256	-1.464
8	Tasa de dependencia del hogar	valor de tasa de dependencia del hogar	-4.726	-5.146
9	Tasa de cobertura de salud	valor de tasa de salud del hogar	-1.963	-2.141
10	Jefe con empleo no calificado	1=jefe ocupado no calificado 0=jefe no ocupado o calificado	1.20	1.20
11	Hogar unipersonal con jefatura femenina	1=jefe mujer en hogar unipersonal 0=jefatura masculina u hogares no unipersonales	1.20	1.20
12	Hogar monoparental con jefatura femenina	1=jefe mujer en hogar monoparental 0=jefatura masculina u hogares no monoparentales	1.30	1.30
13	Vivienda precaria	1=vivienda precaria 0=vivienda no precaria	1	1
14	Algún miembro del hogar discapacitado	1=algún miembro con discapacidad 0=ningún discapacitado en el hogar	1	1
15	Jefe de hogar sin empleo	1=Jefe del hogar sin empleo 0=Jefe ocupado	1.30	1.30

Fuente: elaboración propia en base a la documentación entregada por el Programa.

La variable “hogar con jefe hasta secundaria incompleta” no se encuentra en la fórmula para los hogares con jefatura masculina. Es necesario recordar que el Programa otorga la titularidad de la tarjeta magnética a la mujer; sin embargo, el cálculo del índice de vulnerabilidad se realiza en base a quien ese hogar reconozca en la declaración del RUB como el jefe.

El cálculo del índice de vulnerabilidad no monetario consta de tres pasos:

l) Algoritmo de cálculo del exponencial de la probabilidad:

El algoritmo de “cálculo del exponencial de la probabilidad” se obtiene mediante la suma del valor asignado al sexo de la titularidad (0.630 hombres y 1.494 mujeres; valores establecidos por el Programa) más la suma de los productos de: los valores por tipo de variable por la ponderación asociada a cada variable, según se expresa en la siguiente fórmula:

- o Hogares con jefatura masculina:

$$\mathbf{zh25} = 0.630 + (v1.1*0.752) + (v1.2*0.967) + (v1.3*1.217) + (v2*-0.218) + (v3*0.552) + (v4*0.675) + (v5*0.782) + (v6*0.370) + (v7*-1.464) + (v8*-5.146) + (v9*-2.141)$$

Donde 0.630 es el valor que el Programa le asigna al sexo de la titularidad del hogar, V1.1 corresponde a la variable “Hogar propietario sólo de la vivienda”, 0.752 es la ponderación que el Programa le asigna a esa variable con titularidad masculina, y así sucesivamente respecto a las variables consideradas, según detalle de la tabla para el cálculo del IVS no monetario.

- o Hogares con jefatura femenina:

$$\mathbf{zm25} = 1.494 + (v1.1*1.248) + (v1.2*0.948) + (v1.3*1.784) + (v2*-0.201) + (v3*0.632) + (v4*0.717) + (v5.1*0.944) + (v6*0.384) + (v7*-1.256) + (v8*-4.726) + (v9*-1.963) + (v5.2*0.752).$$

II) Cálculo de la probabilidad:

Al resultado obtenido en el primer paso, se le aplica el cálculo de la probabilidad, establecido por el Programa:

- Ph251 (resultado zh25) = $1 - (1 / (1 + \text{EXP}(\text{zh25})))$
- Pm25 (resultado zm25) = $1 - (1 / (1 + \text{EXP}(\text{zm25})))$

III) Ponderación por vulnerabilidades específicas

Finalmente, al resultado obtenido en la etapa precedente, se lo multiplica por el siguiente cálculo:

$$[(v10*1.20) + (v11*1.20) + (v12*1.30) + (v13*1+(0.60/\text{perceptores})) + (v14*1+(0.60/\text{perceptores}) + (v15*1.30)]$$

Esta etapa corresponde a la ponderación por vulnerabilidades específicas (jefe con empleo no calificado o desocupado, hogar unipersonal u monoparental con jefatura femenina, discapacidad).

Los hogares son clasificados como pobres si el valor del índice resulta en:

Jefatura masculina: ≥ 0.20

Jefatura femenina: ≥ 0.10

Para el cálculo del índice en hogares con vulnerabilidades específicas, la fórmula indica la división de las variables de vivienda precaria (variable 13) y discapacidad (variable 14) por el número de perceptores del hogar. En este caso existe un error, el cual radica en que la fórmula no contempla que, dentro del abanico de posibilidades de conformación socioeconómica de los hogares,

existe la posibilidad de hogares que carezcan de perceptores (integrantes que perciban ingresos monetarios). En tal caso, y dado que el número de perceptores se utiliza como divisor, éste sería igual a cero, lo que invalida el cálculo. Si bien un hogar que carece de perceptores (ingresos económicos) es, en primera instancia, vulnerable en cuanto a ingresos monetarios, no debe olvidarse que este índice tiene como objeto conocer la vulnerabilidad social *no monetaria*, por lo que no acceder al resultado en hogares sin perceptores, impide conocer el grado de vulnerabilidad social no monetaria de los mismos. **(Observación 2.4)**

c. Procedimiento Índice de Vulnerabilidad Social

El equipo de auditoría realizó el cálculo del índice de vulnerabilidad social sobre la muestra de 103 inscriptos con el fin de verificar el proceso de selección de los hogares postulantes en función del mismo.

Los resultados son:

Perteneencia al Programa según IVS y condición de jefatura femenina/masculina					
Categoría del Hogar	Cantidad de hogares				Total
	VULNERABLES		NO VULNERABLES		
	JEFATURA FEMENINA	JEFATURA MASCULINA	JEFATURA FEMENINA	JEFATURA MASCULINA	
Beneficiarios	33	6	0	7	46
No otorgados	28	9	3	9	49
No evaluados por el Programa	-	-	-	-	5
Sin cálculo de vulnerabilidad	-	-	-	-	8
Total					103

Fuente: Elaboración propia en base a la muestra de hogares inscriptos y sus respectivas fichas RUB.

Del total de los 103 casos analizados, 3 no fueron evaluados por el Programa por no haberse realizado la visita del RUB; de acuerdo a entrevistas con el área de Focalización, esto ocurre porque el hogar inscripto no se encuentra en el domicilio declarado.

Por otro lado, a 5 hogares no se les pudo calcular el IVS por carecer de perceptores –lo cual, como se mencionó anteriormente, invalida la fórmula del índice- por lo que no es posible conocer de qué manera el Programa evaluó el *grado* de vulnerabilidad de los mismos.

El 75.5% de los hogares de la *muestra* bajo la categoría “no otorgados” sobre los que se contaba con la información necesaria para el cálculo del índice de

vulnerabilidad social no monetario (37/49), son “vulnerables” de acuerdo a la aplicación de este índice.

Descripción y análisis de la aplicación de los requisitos de la Ley N° 1878 en la evaluación de los hogares inscriptos

Las fuentes utilizadas para la evaluación de los hogares de la muestra son:

- Fichas Resumen de cada hogar, entregadas por la Dirección General del programa auditado, las cuales cuentan con la siguiente información:
 - Categoría, resolución y calificación socioeconómica del hogar inscripto y del hogar RUB
 - Domicilio, nombre y apellido, edad, DNI y parentesco de los integrantes del hogar
 - Líneas de pobreza e indigencia calculadas para el hogar inscripto y para el hogar RUB
 - Tipo de vivienda
 - Observaciones de ingresos como resultado del cruce con Sintys y demás fuentes utilizadas por el Programa.
- Pantalla de evaluación de los casos en Revisión (impresas por el Programa)
- Consulta del padrón de inscriptos en la página Web del Programa
- Informes sociales digitalizados, realizados por el Programa
- Resultados del cálculo del IVS para los hogares de la muestra

Procedimiento

Se evaluaron los 103 hogares de la muestra, de acuerdo a los requisitos de ingreso estipulados, independientemente de los resultados de las evaluaciones realizadas por el Programa. Para esto, se calcularon para cada hogar los siguientes indicadores e índices:

1. Línea de pobreza e indigencia¹⁰ del hogar en base al número de integrantes al momento de la inscripción, con edades y composición del hogar actualizados a diciembre 2007 (mes correspondiente al listado completo de inscriptos entregado por el Programa) y a mayo 2008 (mes correspondiente a las Fichas Resumen entregadas por el Programa), incluyendo cambios por nacimientos, defunciones, separaciones, movimientos migratorios, uniones conyugales, etc.
2. Resultado del cálculo del Índice de Vulnerabilidad Social no monetario (IVS), realizado por el equipo de auditoría en base a los parámetros indicados por el Programa

A su vez, estos datos se cruzaron con la siguiente información:

¹⁰ www.indec.gov.ar

1. Fecha de inscripción del hogar al Programa.
2. Fecha de realización de la ficha RUB¹¹.
3. Ingresos declarados al RUB.
4. Ingresos en blanco según cruce con Sintys¹².
5. Ingresos contabilizados por el Programa, pero que carecen de datos sobre su origen y/o fuente (observación 1).
6. Motivo de la baja del Programa según Ficha Resumen (para hogares no otorgados).
7. Información surgida de la Pantalla de Evaluación.
8. Información consignada en los “Informes sociales”.

Resultados del procedimiento

Según los datos vertidos en la “Ficha Resumen”, de los 103 casos analizados, 45 revisten a agosto 2008 la categoría de “Beneficiario” y 58 “no otorgados”. De los resultados del cálculo de Línea de pobreza (LP), indigencia (LI) e índice de vulnerabilidad no monetario (IVS) para estos hogares, se observa la siguiente distribución:

Hogares beneficiarios

Índice de Vulnerabilidad	Cantidad de hogares		
	Bajo LP	Bajo LI	Sobre LP
Vulnerables	14	18	4
No Vulnerables	2	3	-
Sin datos de IVS ¹³	0	4	-
Subtotal	16	25	4
Total	45		

Base: integrantes según inscripción al Programa

Existen 4 (cuatro) hogares con subsidio otorgado, cuyos hogares superan la línea de pobreza (LP), contando con ingresos que sobrepasan este indicador en un 8% y un 39%: (**observación 3.2**)

A su vez, se identificaron 5 (cinco) hogares con beneficio otorgado que presentan diferencias entre el número de integrantes consignados en la inscripción, y el número observado por el RUB:

- 2 (dos) hogares cuya ficha RUB, realizada posteriormente a la inscripción, registró integrantes del hogar no inscriptos al Programa.
- 3 (tres) hogares cuya ficha RUB, realizada anteriormente a la inscripción, registró integrantes del hogar que no figuran en la ficha de inscripción al Programa (hasta 7 integrantes más por hogar).

¹¹ Programa Registro Único de Beneficiarios/as de Programas Sociales de la Ciudad de Buenos Aires

¹² Sistema de Identificación Nacional, Tributario y Social

¹³ "Sin datos" corresponde a los hogares a los que no fue posible calcularles el Índice de Vulnerabilidad Social no monetario, por error en la fórmula.

Debe mencionarse que los cambios en la composición del hogar no comunicados al Programa, son motivo de suspensión y hasta baja del beneficio. En estos cinco casos, no se registró ningún tipo de acción por parte del Programa.

Por otro lado, el Hogar 1 (no vulnerable según IVS, beneficiario del subsidio) registra la propiedad de dos automóviles modelo 1975 y 1978, y una propiedad inmueble distinta al domicilio de inscripción. Debe mencionarse que el Programa, en su proyecto de reglamentación de la ley 1878/05 (utilizado como “manual operativo” según entrevista con el Director del mismo) establece como causa de no otorgamiento la posesión de dos o más automóviles modelo anterior al año 2000; de hecho, el hogar 61 de la muestra, que cumple con los requisitos de la ley 1878/05, fue “no otorgado” por este motivo.

Desdoblamiento de hogares

En el registro de la Ficha RUB de un hogar de la muestra, con fecha marzo 2006, figura como integrante del mismo una persona que, al mismo tiempo, es titular del beneficio para otro hogar. **(Observación 3.2)**. Debe mencionarse que en la ficha de inscripción del hogar, tres meses anteriores al RUB, este integrante no aparece como inscripto al Programa. Según los datos registrados, el integrante RUB del hogar no inscripto es madre/suegra de la titular. Al mismo tiempo, la titular es la hermana de tres de los seis integrantes del segundo hogar. Ambos hogares están inscriptos con el mismo domicilio.

Hogares no otorgados

Del análisis de las Fichas Resumen, 58 hogares revisten a agosto 2008 la categoría de “No Otorgado”. De los resultados del cálculo de Línea de pobreza, indigencia e índice de vulnerabilidad social no monetario para estos hogares, realizado por el equipo de auditoría, se observa la siguiente distribución:

Hogares no otorgados

Índice de Vulnerabilidad	Cantidad de Hogares			
	Bajo LP	Bajo LI	Sobre LP	Sin Datos
Vulnerables	13	14	14	-
No Vulnerables	-	3	10	-
Sin perceptor	-	-	1	-
Sin RUB	-	-	2	-
Sin Datos de IVS	-	-	-	1
Subtotal	13	17	27	1
Total	58			

Base: integrantes según inscripción al Programa

El detalle de la evaluación de los hogares no otorgados, por tipo de resolución, se especifica en el siguiente cuadro:

Hogares No Otorgados según cálculo de AGCBA en base a criterios del Programa							
Resolución del Programa	Cantidad de Hogares bajo Línea de Pobreza		Cantidad de Hogares bajo Línea de Indigencia		Cantidad de Hogares sobre Línea de pobreza		Sin Datos
	Cant	Resultado IVS	Cant	Resultado IVS	Cant	Resultado IVS	
No declara cónyuge	1	Vulnerable	3	Vulnerable	1	No Vulnerable	-
Ingresos sobre LP	5	Vulnerable	5	Vulnerable	6	Vulnerable	-
			2	No Vulnerable	2	No Vulnerable	
			1	S/D	1	S/D	
No reside en CABA	2	Vulnerable	2	Vulnerable	-	-	-
			1	No Vulnerable	-	-	
Adeuda documentación	-	-	1	Vulnerable	-	-	-
Sin Datos	3	Vulnerable	1	Vulnerable	1	Vulnerable	-
Índice=1/2/7*	-	-	1	Vulnerable	2	Vulnerable	-
					4	No Vulnerable	
Miembro en GCBA	2	Vulnerable	1	Vulnerable	5	Vulnerable	-
					3	No Vulnerable	
Sin RUB	-	-	-	-	2	S/D	1

Base: hogar inscripto

(*) El programa no referencia esta resolución.

Correspondencias entre resolución de baja según Ficha Resumen y características del Hogar

a) *Resolución no declara cónyuge (hogares con titularidad femenina):* de las fechas de inscripción y de RUB de los cinco hogares de la muestra que resultaron “no otorgados” por “no declarar cónyuge” en la inscripción, se desprende que dos de estos hogares recibieron la visita del RUB tres y seis meses después de la fecha de inscripción respectivamente, donde se constató ausencia de cónyuge. Según los registros informáticos del Programa, estos dos hogares fueron visitados por personal del mismo. Sin embargo, no consta en los registros mencionados comunicación alguna con la jefa de hogar. **(observación 3.3.1).**

De los hogares en los que el RUB sí registró cónyuge, esto ocurrió entre diez y catorce meses *antes* de la fecha de inscripción. La distancia temporal entre este registro y la fecha de inscripción permite suponer que se produjeron cambios en la composición del hogar. De acuerdo al “Informe social”

digitalizado del Programa, estos dos hogares fueron visitados por personal del mismo, donde **vecinos** del hogar declararon la presencia de cónyuge en cada uno de ellos. No consta en los registros mencionados comunicación alguna con la jefa de hogar. **(observación 3.3.2)**

Los cuatro hogares mencionados cumplen con los requisitos de la ley 1878/05 para percibir el subsidio. Al 24 de noviembre de 2008, revisten la categoría de “no otorgados”. **(Observación 3.3.1)**

Sólo un hogar de la muestra que no había inscripto cónyuge, registró la presencia del mismo en la visita del RUB, siete meses más tarde.

b) Residencia fuera de CABA: 5 (cinco) hogares de la muestra resultaron “no otorgados” por residir fuera de la Ciudad:

- 1 Hogar: comunicación telefónica con cónyuge de la titular, quien declara que la misma reside en Santa Fe.
- 3 Hogares: presentan certificado de domicilio en CABA expedido por la Policía Federal. No existe ninguna comunicación con los hogares por parte del Programa.
- 1 Hogar: presenta certificado de domicilio expedido por la Policía Federal. La comunicación telefónica registrada por el Programa menciona que “se comunicó telefónicamente con **la señora** (...) se confirmó que **la titular** y sus hijos no viven en Capital Federal”. El titular, único adulto del hogar, es de sexo masculino.

Los cuatro últimos hogares cumplen con los requisitos de la ley 1878/05 para percibir el subsidio. Al 24 de noviembre de 2008, revisten la categoría de “no otorgados”. **(Observación 3.3.3)**

c) *Resolución Ingresos sobre LP*: doce hogares fueron calificados erróneamente como “no pobres” por ingresos sobre la línea de pobreza; cinco de estos hogares tienen ingresos, probados por el Programa, bajo la línea de pobreza, y siete están bajo la línea de indigencia. Uno de estos hogares fue registrado como “no pobre” por declaraciones de **vecinos**. **(observación 3.3.4)**

d) Ficha Resumen: en 11 de los 58 hogares de la muestra con calificación “no otorgados”, la Ficha Resumen indica ingresos monetarios sin ninguna referencia relativa a la fecha ni al origen de los mismos. **(observación 3.1)**

- **Seguimiento y Revisión de casos**

El Programa realiza el seguimiento de los hogares beneficiarios a través de distintas equipos de trabajo, los cuales realizan las siguientes tareas:

- Equipo de reinscripción: para reinscripción de postulantes extranjeros que completaron los trámites de documentación y actualización de datos de documentación de beneficiarios. (Anteriormente también recibían documentación adeudada por ex beneficiarios de Vale Ciudad que pasaron a Ciudadanía Porteña).
- Equipo de orientación: para el chequeo de cambios en los montos de pagos, recepción de certificados escolares y de salud, otorgamiento de turnos para entrevistas por consultas o reclamos, orientación general para beneficiarios y público en general (ésta última actividad telefónica y personalmente). También se reciben certificaciones de cambios en la composición de la unidad familiar: nacimientos, fallecimientos, divorcios, etc.
- Equipo a cargo de la entrevistas con beneficiarios (con turno previo otorgado por la sede de Uruguay en el CGP y también la sede de Curpaligüe) para la revisión de casos condicionales (todavía no incorporados al padrón como beneficiarios activos).

De acuerdo a las entrevistas mantenidas con la Dirección del programa auditado, el programa realiza el seguimiento de casos específicos de hogares de los que, luego de los cruces de datos de ingresos correspondientes, aún surjan dudas sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para el otorgamiento del beneficio.

En estos casos esos hogares son visitados por dos empleados del Programa (un sociólogo y una estudiante avanzada de Ciencias Políticas) quienes luego de completar un formulario con datos recolectados in situ, confeccionan un informe social del hogar visitado (tanto el formulario como el informe son digitalizados).

d. Revisión de casos

d.1.) Entrevista de Revisión de casos. Instructivo y confección

La cantidad de entrevistas programadas depende de la dinámica del programa¹⁴: en octubre de 2008, con 3 personas para atender, otorgan 20 turnos diarios (1 entrevista por entrevistador por hora). A eso es necesario agregar la demanda espontánea. En 2007 fueron dados 20.480 turnos para entrevistas y fueron 15.872 las efectivamente realizadas. Las entrevistas se realizan en un ámbito abierto donde personal del programa atiende a más de un beneficiario por escritorio. **Observación 4**

El formulario Instructivo de entrevista consta de 4 páginas donde se detalla:

¹⁴ Durante 2007 en marzo se entregaron 921 turnos, a razón de 46 por día; en julio 545 turnos a razón de 27 por día y en diciembre 1565 a razón de 78 turnos por día.

- 1) Fecha de entrevista. Datos: nombre, documento, domicilio de entrevistado e integrantes del hogar (todos deben tener DNI o Residencia Precaria, comprobante de inicio, los adultos CUIL, las embarazadas certificado de hospital público, los menores de 3 años certificado de salud).
- 2) Situación económica del hogar: ocupación o fuente de ingreso por integrante, propiedades, ayuda, prestación asistencial. (Recibos de salario de últimos 6 meses, de jubilación, pensión, retiro, prestación asistencial de 3 meses, documentación de propiedad y automóvil)
- 3) Vivienda. Cesión (nombre, teléfono, DNI, título de propiedad de prestatario) o alquiler (recibos de alquiler, expensas y fuente de ingreso para su pago). Relación de ingresos y pagos.
- 4) Productos bancarios. Si posee cuenta bancaria activa, tarjeta de débito o crédito: resumen desde enero, comprobante de préstamo con sello, firma y fechas, recibo de plazo fijo. (lo declarado por entrevistado no se toma como verdad sino que se contrastara con declaración a RUB).
- 5) Desvinculación laboral. Despido (telegrama, indemnización, seguro desempleo) o renuncia (causas, telegrama, liquidación).
- 6) Miembros Adultos mayores. Si reciben jubilación, pensión, retiro: recibos y certificados de últimos 3 meses, constancia de trámite (si no lo tienen insistir que lo inicien y presenten).
- 7) Miembros discapacitados. Certificado de discapacidad del SNR¹⁵ y pensión de invalidez. (si no lo tienen indicar que lo inicien y presenten).
- 8) Situación conyugal para mujer sola (soltera, casada, separada de hecho y divorciada). Certificado de divorcio o separación legal, de acuerdo de alimentos, monto. Si la mujer plantea duda o situación problemática con cónyuge o familiar informar a la Dirección General de la Mujer y Asistencia a víctima.
- 9) Menores que luego de la inscripción se fueron del hogar. Si no convive preguntar por que, si hay motivo judicial pedir orden judicial, si viajó certificados de escolaridad previos y actual. Si se fue y regresó pasajes ida y vuelta, peajes, comprobante de entrada y salida al país, sello pasaporte, constancia de permiso.
- 10) Certificados escolaridad. Del mes en curso, del 2006, último período cursado, el que pueda del año.
- 11) Datos del entrevistador, firma. Aclaración.
- 12) En caso que adeude documentación el entrevistado firma con DNI y aclaración que fue debidamente notificado de que adeuda documentación.

Del análisis de los 10 formularios de entrevista se desprende que el 80% posee firma del entrevistador y el 70% sólo aclara nombre sin apellido. Respecto de la debida notificación de documentación adeudada, el 60% de los formularios

¹⁵ Servicio Nacional de Rehabilitación

posee firma de entrevistada, el 50 con aclaración y el 30% con DNI. **(Observación 4)**

Las entrevistas, visitas domiciliarias e informes sociales son intervenciones realizadas por el personal encargado de atención al público, de seguimiento y de revisión de casos, con el fin de resolver el tratamiento de los hogares que se encuentran en situación condicional porque el titular reclama su no inclusión o disminución del monto adjudicado. **(Observación 4)**

Los informes sociales en el programa se confeccionan a demanda del área que lo requiera: legales, educación, atención al público, revisión de casos, seguimiento. A fin de obtener la información requerida realizan varios procedimientos: comunicación telefónica, visita domiciliaria con entrevista, confección de encuesta y/o consulta a vecinos o instituciones

El Informe Social es un instrumento idóneo para el registro, atención, seguimiento y evaluación de una intervención social. Es un documento que luego de una serie de intervenciones refiere una síntesis de la situación, con valoración diagnóstica, propuesta de intervención y estrategias de abordaje. El profesional de Trabajo Social que lo elabora, firma y compromete su opinión asumiendo con su matrícula el tratamiento responsable y ético del caso en un encuadre de respeto y confidencialidad. Mediante la entrevista se recopilan datos del grupo familiar, antecedentes, historia, dinámica, redes de apoyo, ingresos y egresos, vivienda, situación sanitaria y educativa. La visita domiciliaria de un trabajador social apunta a enriquecer el diagnóstico o seguimiento mediante la observación in situ y es considerada, en sí misma, una intervención como parte del tratamiento.

Las visitas sociales son realizadas por una profesional y dos estudiantes de sociología, las que dependen de la disponibilidad del único móvil contratado que utiliza el programa, de los referentes de villas y de la urgencia del caso. El personal cuenta con una credencial que refiere nombre, DNI y que realiza tareas en el área de seguimiento del programa.

Los Informes Sociales se registran en una Carpeta informática con archivos con número interno de informe, nombre y DNI del beneficiario. El Informe Social 001 es de fecha 30/1/07 y el último -al cierre de trabajo de campo- es el N° 650, sin fecha. En los informes sociales y planillas no se consigna la fecha de realización de la visita socio ambiental, pero el programa estima que el 60% se realizó durante 2008. **(Observación 4)**

d.2.) Procedimientos de Informes Sociales

Sobre la muestra general de 103 inscriptos, se efectuaron 3 procedimientos diferentes:

a. Análisis de 23 Informes Sociales entregados soporte informático.

Los 23 informes sociales enviados por el programa corresponden a 21 titulares. De su análisis surge que 13 son “no otorgados” y 7 “beneficiarios”, solicitados casi en su totalidad por el Área de Revisión. En 17 casos el informe social contiene el objetivo de la intervención, en 10 la fecha de realización de visita domiciliaria. **Observación 4**

En 9 casos los informes sociales fueron confeccionados luego de efectuar entrevista con titular o familiar del mismo y en 15 se incluyó consulta a uno o más vecinos. Del análisis de la información disponible se observa que los informes sociales registran en la variable vivienda, la cantidad de ambientes; en equipamiento si el hogar posee electrodomésticos o electrónicos; de la situación económica se informa sobre ingresos.

En cuanto a los vecinos fueron consultados sobre residencia del titular y de cada integrante del hogar, ingresos, actividad laboral, propiedades, situación de violencia. **Observación 5.**

b. Análisis de una muestra de 4 casos con documentación archivada. Se solicitaron los 37 casos existentes con derivación a la ONG “Unidos por la Justicia”¹⁶ con documentación original de visita socio ambiental. Fueron entregados 4 casos con informe social en papel y 10 planillas de entrevistas.

Del total de casos derivados a Unidos por la Justicia 6 posee informes sociales. De los 4 que tienen documentación archivada en papel 2 tienen entrevista, planilla de encuesta firmada por el titular y consulta a los vecinos. **Observación 4 y 5**

Del análisis y comparación de planillas e informes sociales disponibles surge que:

- hay datos que no figuran en informe y planilla (edad de integrantes),
- en informe social se omite información, recabada o no en planilla: aspectos referidos a seguridad social, precariedad laboral, salud de integrantes, gastos de vivienda, alimentos, limpieza, vivienda, transporte.
- en informe social se cambia información recabada en planilla: bienes materiales, composición de hogar.
- en Informe Social y planillas no figura edad de los integrantes del hogar. En planillas no siempre se aclara si el jefe de hogar es el titular del beneficio.
- Hay información sobre seguridad social, precariedad laboral y salud, que figura en planillas y no son expresas en Informe Social. Ej.: desnutrición, fractura, diabetes.

¹⁶ El Programa auditado deriva a dicha ONG a las titulares de hogares monoparentales para que reciban asesoramiento legal. Dicho punto es tratado más adelante en el informe en forma específica.

- No siempre coincide el detalle y/o cantidad de bienes materiales y composición del hogar que figura en planillas y en informe social.
- En informe social no figura detalle de gastos aunque en el diseño de la planilla existe para completar gastos de vivienda, alimentos, limpieza, vestimenta y transporte. Hay gastos que figuran en planilla y no se expresa en informe social, como también cálculo de ingreso por el total de lo que el titular manifestó ganar por venta de artesanías sin deducir gastos de insumos.

c. Análisis de la totalidad de planillas de visita socio ambiental.

Se solicitó la totalidad de las planillas de relevamiento¹⁷ de casos (que luego forman parte del informe social) archivadas por el programa. Se analizaron 87 casos (74 con planilla de entrevista y 13 con consulta a vecinos).

Las planillas son el resultado de la entrevista y observación realizada durante la visita domiciliaria. Se diseñó y empezó a implementar a fines de 2007 para una mayor la organización, principalmente, según los dichos del coordinador, como una excusa para facilitar el ingreso al hogar, indagación a titular y vecinos para corroborar situaciones previstas. La información surgida de la visita es determinante para la redacción del informe social y en la toma de decisiones respecto del caso, pero para el programa la planilla de recolección de datos no posee el carácter formal de RUB ni riguroso resguardo metodológico.

Observación 6

Los Planillas de Informes Sociales constan de 12 páginas donde se registran:

- 1) datos del beneficiario y del grupo familiar (integrantes, edad, documentos, parentesco, estado civil);
- 2) Actualización en caso de cambios;
- 3) Datos cuando titular no declara cónyuge o padre de menores (cuota alimentaria, monto, tramite de desvinculación o denuncia por abandono, motivos de no convivencia, desde cuando, ocupación e ingresos del cónyuge o padre cuando convivía.
- 4) 5) 6) 7) 8) y 9) Trabajo por integrante, empleo, ocupación semana anterior, ingresos por hora, mes, semana. Tiempo de finalización. Ingresos mes pasado de jubilación/pensión, alquiler, seguro de empleo, indemnización por despido, beca de estudio, cuota de alimentos, plan jefes u otros. Ocupación declarada en RUB. Desocupados semana/mes anterior: no trabajó por falta, no querer o no poder trabajar. Buscó trabajo. Ingresos en efectivo mes pasado.
- 10) Equipamiento de hogar (electrodomésticos) Estado, tipo y pertenencia de vivienda (deteriorada, algo deteriorada, aceptable, bueno, muy bueno; inodoro con o sin descarga, sin baño. Cantidad de habitaciones.) Hogares por vivienda.
- 11) Consulta a vecinos (DNI, nombre, teléfono, dirección, firma). Si conoce al beneficiario, integrantes del hogar, ocupación, parentesco, bienes (coche/ tipo/

¹⁷ Planillas de relevamiento: se implementaron a fines del 2007

modelo, comercio/local, otras propiedades. Si no habitan en el domicilio indagar donde.

12) Caracterización del hogar (gastos de vivienda, alimentos, artículos de limpieza, otros. Observaciones.) Declaración jurada: El titular o beneficiario entrevistado firma y aclara que declara bajo juramento que los datos consignados son ciertos y expresa su consentimiento para su verificación por la autoridad competente. Asimismo se compromete a comunicar cualquier cambio en lo declarado dentro de los diez días de producido.

- **Descripción y análisis de las derivaciones a Unidos por la Justicia**

Surge de las entrevistas que el Programa realiza derivaciones de casos para quienes necesiten asesoramiento jurídico gratuito ya que *“toda información sobre estado civil de las aspirantes al beneficio, y sobre modificaciones del mismo de las titulares del beneficio, debe estar documentada legalmente”* por lo que el Programa exige que las separaciones de hecho sean refrendadas mediante convenio de alimentos y/o divorcio, *“trámites necesarios para certificar la falta de recursos del hogar (y que califique como beneficiario del Programa)” (observación 7.1).*

Estas derivaciones son realizadas por el área de Atención al Público, a la ONG “Unidos por la Justicia” (personería jurídica Res. IGJ N° 1271/03) la que funciona dentro de la sede Curapaligüe del programa Ciudadanía Porteña. Estas derivaciones son realizadas sin intervención del área legal del Programa

Ante el requerimiento a la Dirección General Técnica Administrativa y Legal (DGTAL) de información referida a la existencia de contrato, acuerdo, o convenio con Universidades, Organismos Internacionales, Nacionales, Organizaciones no gubernamentales, Empresas y/o Consultoras que durante 2007 y 2008 presten o hayan prestado servicios o insumos para la gestión de la Actividad 16 Ciudadanía Porteña, del Programa Con todo Derecho, se recibió copia del convenio firmado entre el GCBA y la Asociación Civil Unidos por la Justicia, registrado bajo el número 4135 de Escribanía General y con fecha 30/01/08. Asimismo, se adjuntó constancia del Expediente N° 51.040/07 por el cual tramitó la transferencia de \$75.210 a esa organización.

También son derivados aquellos casos en que, ante la suspensión del beneficio por detectarse la posesión de ingresos superiores a la línea de pobreza, o de bienes muebles o inmuebles ya estipulados como factores excluyentes del beneficio¹⁸, la jefa de hogar declare que esos ingresos, bienes muebles o inmuebles son propiedad de su ex pareja, no conviviente en el hogar. En tal caso, el Programa la deriva a UPJ para que certifique tal situación, aún en los

¹⁸ Según informe 744/DGCPOR-2008, con fecha 07/05/08, estos factores excluyentes son: poseer dos o más inmuebles, dos o más automóviles modelo anterior al 2000, un automóvil o más modelo posterior al 2000, embarcación y/o avión, que algún integrante esté inscripto en inscripto en Monotributo categoría C o mayor, y/o sea empleado en GCBA, poseedor de plazo fijo, cuenta corriente, caja de ahorro en dólares, caja de seguridad o bonos.

casos en que existan acciones judiciales iniciadas previamente. (**Observación 7**).

Debe mencionarse, además, que muchos de los casos derivados corresponden a situaciones familiares complejas (exclusión del hogar por violencia, discapacidad, paradero desconocido del progenitor no conviviente, etc.) (**Observación 7**), y que muchos de estos también cuentan con acciones legales ya iniciadas.

Al respecto, la ley de creación del Programa -1878/05- no estipula como requisito la acreditación de estado civil mediante documentación legal a mujeres solteras con hijos a cargo, o separadas de hecho (**Observación 7.1**). Incluso tal requisito, en el tipo de casos mencionados más arriba, implica un agravamiento de una situación de vulnerabilidad previa –como es en los casos de exclusión del hogar por violencia familiar- dado que implica obligar a la víctima a establecer contacto con el victimario, tanto para persuadirlo de firmar un convenio de alimentos, como para exigir su cumplimiento mensual. Al mismo tiempo, dicho requisito supone que la declaración de la jefa de hogar de su situación conyugal es falsa –razón por la cual se le suspende el beneficio- hasta tanto puede certificarla judicialmente (**observación 7.3.1**).

- **Procedimiento Unidos por la Justicia:**

El día 11 de junio de 2008, el Programa envió vía mail al equipo de auditoría un archivo Excel, donde consta el registro de los casos derivados por el área de Atención al Público a la ONG “Unidos por la Justicia” (en adelante, UPJ) durante el periodo septiembre 2007 / mayo 2008, y las respectivas observaciones y derivaciones realizadas por esta última¹⁹. Este archivo cuenta con un orden cuya única variable es la fecha de atención, por lo que no permite observar la evolución de la atención de cada uno de los casos derivados. Asimismo, la descripción de las condiciones particulares de los hogares derivados carece de un criterio descriptivo único para toda la base.

Por tales motivos, y a los fines de análisis, se realizó un reordenamiento del archivo²⁰ a partir de la construcción de una serie de categorías generales que, por sus características distintivas, permiten observar y realizar estadísticas de las razones que originaron la derivación a UPJ, las características de los casos particulares, el asesoramiento brindado y la resolución de los casos. Se agregaron siete columnas a la base original, redefiniéndose cada uno de los 877 casos atendidos a partir de estas categorías y variables.

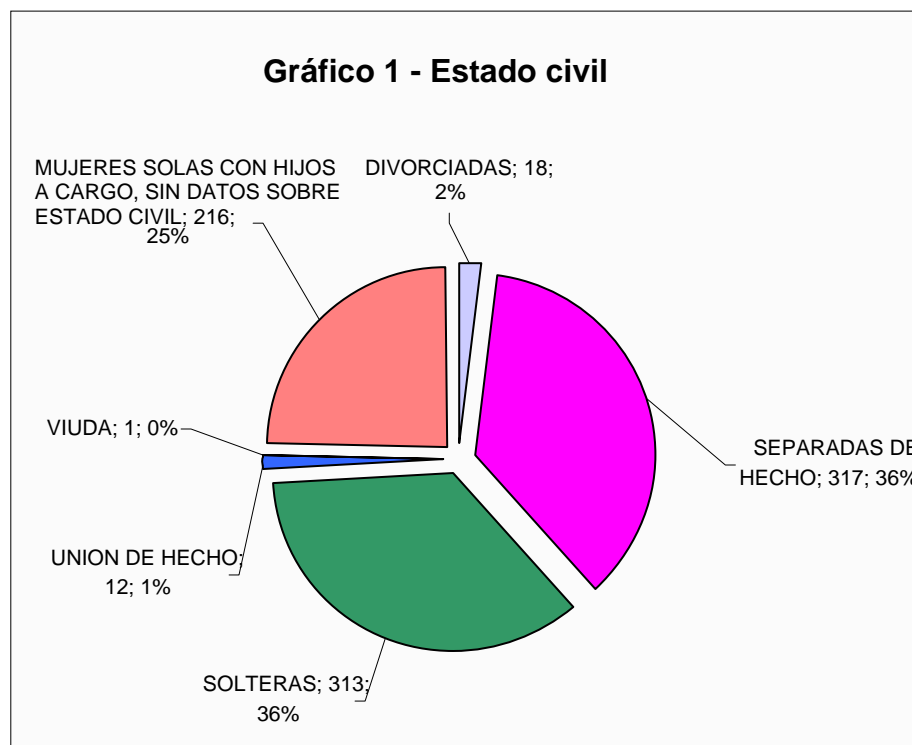
¹⁹ ..\UNIDOS POR LA JUSTICIA - CONSULTORIO\base unidos\Base de atendidos Sept 2007 a Mayo 2008.xls

²⁰ PT Construcción Base UPJ y analisis.xls

- **Prestaciones de UPJ – registros**

El archivo de los registros llevados por UPJ indica la fecha de atención, nombre y apellido, teléfono, categoría dentro del Programa, lugar de derivación, situación (breve descripción del caso) y observaciones. El registro es por día, por lo que el único orden existente en el archivo es la fecha de atención; no existe ninguna indicación respecto a si cada registro corresponde al primer turno o a los subsiguientes. Por esto, para acceder al número de personas distintas atendidas y el historial de atención de cada caso es necesario reprocesar la base de datos, lo cual no permite tener un acceso directo a la evolución de la atención de cada uno de los casos derivados. Asimismo, la descripción de las condiciones particulares de los hogares derivados carece de un criterio descriptivo único para toda la base. **(Observación 7.5)**

A partir de la nueva base de datos elaborada, se verificó que el área de Atención al Público derivó un total de 1778 personas a UPJ, de las cuales 877 fueron atendidas y 901 no concurrieron al consultorio. De las personas atendidas, se destaca que mientras el 36% declaró no estar ni haber estado casada legalmente y el 30% estar separada de hecho, para el 25% de las personas asistidas no se registró estado civil. **(Observación 7.5)**



En cuanto a los comentarios realizados y registrados por el equipo de asesoramiento jurídico de UPJ en la columna “observaciones” de la base de datos, se transcribe textualmente uno de los registros volcados en la base original de UPJ:

“No está casada, tiene 1 hijo de 27 años. Trabaja en blanco (gana \$ 460). Cuando se anotó vivía con una persona (nueva pareja) que trabaja en blanco. Ahora manifiesta que no vive más con él. Habría que verificar la veracidad de sus dichos. Da la impresión que lo que dice es falso, y continúa viviendo con un asalariado. De todos modos no hay juicio que iniciar.”²¹

- **Derivaciones a UPJ de casos con intervenciones judiciales previas**

Del total de casos atendidos en UPJ, 109 constaban de dictamen o intervención judicial previa:

Dictamen/intervención judicial previa	Casos
Sentencia de alimentos	2
Denuncia violencia familiar en juzgado	18
Causa por lesiones	1
Citación de Defensoría	1
Convenio de alimentos	26
Denuncia desaparición de persona	1
Denuncia por violación	1
Divorcio	10
Filiación en trámite	2
Guarda de menor por medida cautelar	1
Inicio de impugnación de paternidad	1
Inicio juicio de divorcio	8
Inicio juicio de tenencia	1
Inicio juicio por alimentos	26
Inicio juicio por violencia familiar	2
Inicio mediación por alimentos	8
TOTAL	109

De estos 109 casos, se seleccionaron aquellos cuyas intervenciones judiciales previas tuvieran mayor presencia numérica. En este sentido se detectaron: 26 casos en los cuales la titular derivada a UPJ contaba previamente con convenio de alimentos firmado con su ex – pareja; 26 casos en los que existía un juicio por alimentos ya iniciado, y 18 casos que habían realizado denuncia por violencia familiar en juzgado. Esto permitió rastrear posteriormente la

²¹ ..\..\UNIDOS POR LA JUSTICIA - CONSULTORIO\base unidos\Base de atendidos Sept 2007 a Mayo 2008.xls
Corrientes 640 Piso 5º - C1043AAT- Ciudad de Buenos Aires Tel. 4321-3700

derivación y/o recomendación efectuada por UPJ. Las recomendaciones y derivaciones realizadas por UPJ se detallan en:

- Existencia previa de convenio de alimentos (26 casos):
 - Firma de nuevo convenio en UPJ por vencimiento del anterior: 5
 - Derivación para la ejecución del convenio: 5
 - Derivación homologación del convenio previo a entrevista con UPJ: 5
 - Ausencia de recomendación: 1
 - Presentar documentación legal certificada por juzgado: 10

- Inicio de juicio por alimentos (26 casos)
 - Ausencia de recomendación: 3
 - Presentar documentación legal certificada por juzgado: 16
 - Firma de convenio en UPJ: 2
 - Derivación para continuar el juicio: 5

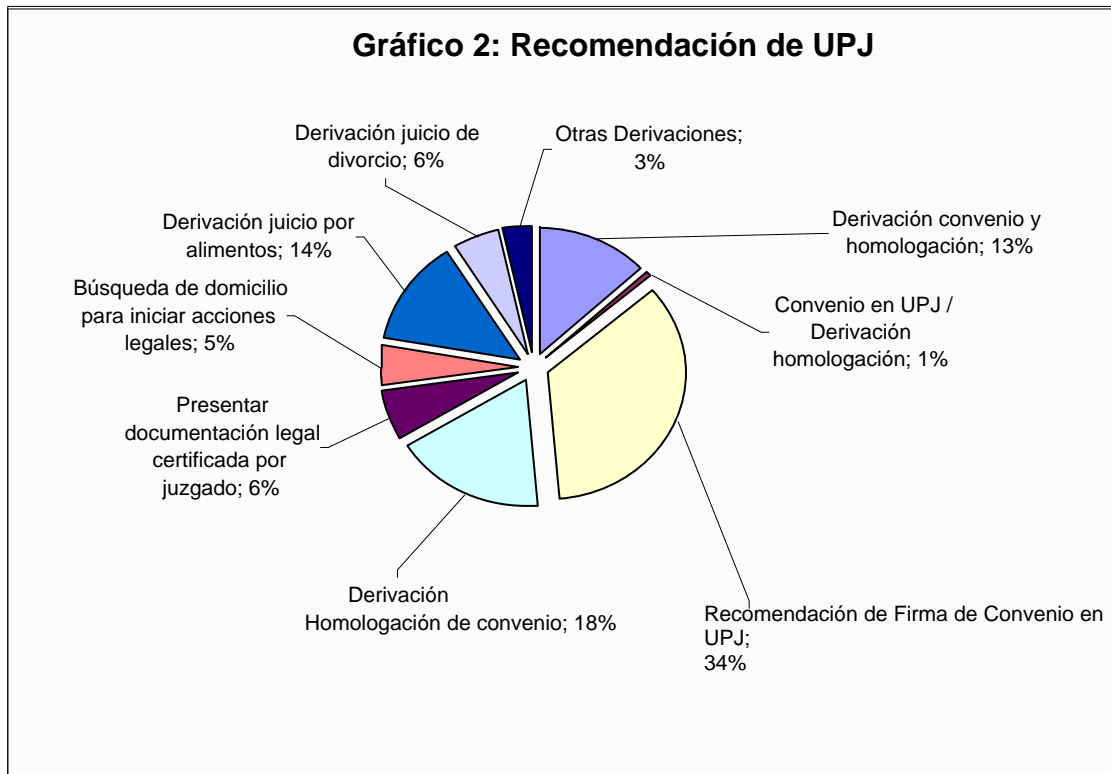
- Denuncia de violencia familiar en juzgado (18 casos):
 - Búsqueda de domicilio para iniciar acciones legales: 2
 - Derivación juicio por alimentos: 6
 - Ausencia de recomendación: 3
 - Presentar documentación legal certificada por juzgado: 3
 - Turno para firma de convenio en UPJ: 4

En este último grupo, se observa que UPJ recomendó, ante situaciones de violencia familiar denunciadas en juzgado, la búsqueda de domicilio del agresor, y la firma de convenio de alimentos con el mismo (este punto se desarrolla en extenso en el apartado correspondiente a Violencia Familiar).

Observación 7.3.2

- **Derivaciones realizadas por UPJ**

Sobre la base de datos elaborada por el equipo de auditoría, se verificó que el consultorio legal de UPJ realizó un total de 118 derivaciones para juicio por alimentos, 50 derivaciones para juicio de divorcio, 115 derivaciones para firma de convenio por alimentos, 154 derivaciones para la homologación de convenios de alimentos, 96 recomendaciones sobre requisitos para poder iniciar acciones legales y 307 recomendaciones de firmar convenio en UPJ (de las cuales sólo se efectivizaron 154), según los porcentajes que se detallan en el siguiente grafico:



En cuanto a la firma de convenio de alimentos, puede observarse que mientras 154 fueron celebrados en la sede de Curapaligüe ante las abogadas de UPJ, 115 fueron derivados para ser celebrados en servicios de patrocinio jurídico gratuito (CGP, UBA, CARITAS, Asociación de Abogados de Buenos Aires). Al respecto, UPJ menciona en su “Primer informe de avance”²² de octubre 2007 que, con el fin de acortar plazos, se procedió a realizar la firma del convenio en la sede de Curapaligüe ante las abogadas de la mencionada Organización civil.

Con el fin de verificar lo indicado por UPJ en su Informe, se procedió a contabilizar el número de casos derivados por esta ONG a otras instituciones para la firma del convenio. Como se muestra en el siguiente cuadro, efectivamente los casos derivados bajaron considerablemente:

Derivación de firma de convenio			
2007	Número de casos	2008	Número de casos
Septiembre	20	Diciembre	7
Octubre	42	Enero	1
Noviembre	38	Febrero	1
		Marzo	2
		Abril	1
		Mayo	3

²² ..UNIDOS POR LA JUSTICIA - CONSULTORIO\Primer informde de avance2.-.doc
Corrientes 640 Piso 5º - C1043AAT- Ciudad de Buenos Aires Tel. 4321-3700

- **Resolución de casos derivados a UPJ**

Del total de casos atendidos en UPJ (877) en un 73,8% de los casos (648) no existe registro de la resolución del caso. Al mismo tiempo, un 2,3% de los casos (20) correspondieron a una derivación incorrecta realizada por Ciudadanía Porteña a UPJ (en los términos en que ésta debe realizarse según lo indicado por el Programa):

- Jefa de hogar sin hijos menores a cargo: 2
- Jefa de hogar sin hijos: 1
- Jefa de hogar soltera sin hijos: 3
- Jefa de hogar sin conflicto conyugal: 13
- Jefe de hogar con divorcio y tenencia compartida: 1

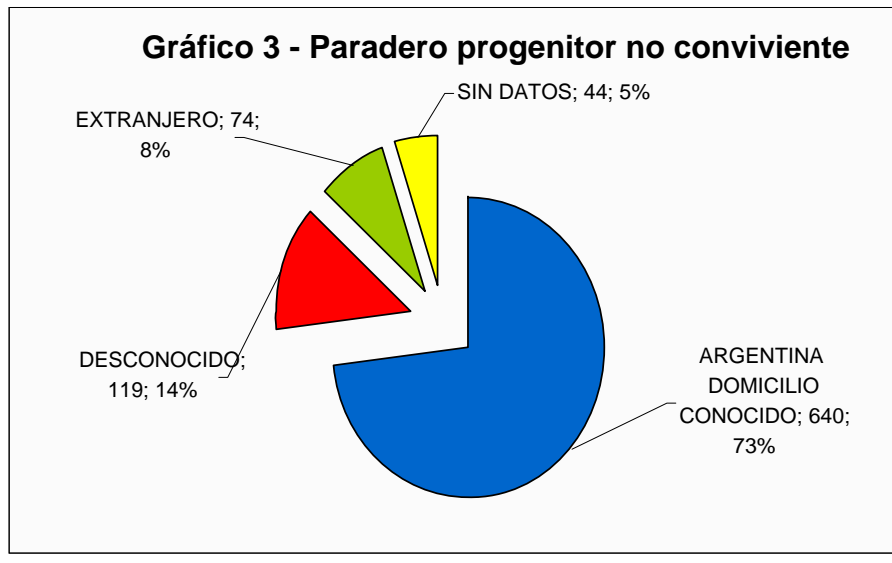
Se registraron 10 casos (1,1%) de rechazos de la derivación realizada por UPJ; y 21 casos (2,4%) donde la derivación para la homologación del convenio fue rechazada. No existe registro sobre la resolución del resto de las derivaciones para homologación realizadas. Un 4% de los casos corresponde a otorgamiento de turnos para firmas de convenio con posterioridad al registro de la base.

- **Casos de domicilio desconocido del progenitor no conviviente**

En cuanto al domicilio del progenitor no conviviente, se observa que el 8% (74 casos) reside en el extranjero y el 14% (119 casos) tiene domicilio desconocido. Esto es importante ya que implica la derivación por parte de Atención al Público a UPJ, de casos en los cuales es imposible iniciar acciones legales (**observación 7.2**). Debe señalarse que, en los casos en que el progenitor no conviviente reside en el extranjero, los costos de notificación –a cargo de la demandante- son muy elevados. Según surge de la entrevista con la abogada coordinadora del consultorio legal de UPJ²³, y del segundo informe de avance realizado por UPJ para Ciudadanía Porteña²⁴, los patrocinios jurídicos no toman los casos en los que el ex cónyuge reside en el extranjero o tiene paradero desconocido. En los casos de residencia en el extranjero, la situación empeora ya que los costos de notificación no se incluyen en los servicios gratuitos, y deben gestionarse a través de Cancillería.

²³ PT 012 UNIDOS POR LA JUSTICIA\PT 12 entrevista Consultorio Legal version definitiva.doc

²⁴ ..\UNIDOS POR LA JUSTICIA - CONSULTORIO\Segundo informe de avance definitivo.doc



Teniendo en cuenta estas consideraciones, se procedió a verificar en el padrón de consulta pública de la página Web de CP, el estado actual de las inscriptas que –según los registros de UPJ- tenían imposibilitado el inicio de acciones legales contra sus ex parejas por paradero desconocido o en el extranjero. Para esto, de los 193 casos afectados se tomó una muestra de 64 casos²⁵, de los cuales el 38% corresponde a progenitores no convivientes domiciliados en el extranjero, y el 62% a progenitores no convivientes con domicilio desconocido, respetando así su representación en el total de la población analizada. De los resultados del relevamiento²⁶ de datos del padrón publicado en la página Web en agosto 2008, se observa la desagregación de la muestra en las siguientes categorías:

Estado a agosto 2008 de la muestra de inscriptas con imposibilidad de iniciar acciones legales contra el progenitor no conviviente por domicilio desconocido.		
Beneficiarias	24	37,5 %
No otorgados	30	46,9 %
No existe en padrón CP	7	10,9 %
Beneficiario provisorio	3	4,7 %
Total	64	100,0 %

- Casos que pasaron de no otorgados en diciembre 2007 a beneficiarios en agosto 2008: ninguno.
- Casos que pasaron de beneficiario en diciembre 2007 a no otorgados en agosto 2008: 12. De éstos, 9 corresponden a casos de domicilio

²⁵ Según fórmula correspondiente para la determinación del tamaño muestral para muestreos probabilísticos representativos para estimación de proporciones, ..\..\OyM\Fórmula Tamaño Muestra.xls

²⁶ PT Construcción Base UPJ y analisis.xls

desconocido y 3 a casos de domicilio en el extranjero. Representan el 35% del total de beneficiarios de esta muestra a diciembre 2007.

Para 6 de estos casos de la muestra, UPJ no registró ninguna recomendación en relación a la imposibilidad de iniciar acciones legales. Sobre las recomendaciones efectivamente realizadas por UPJ, se detallan las siguientes:

- *Recomendación ejecución de convenio de alimentos: 1 caso.* No se comprende cómo puede proceder la mujer a la ejecución del convenio, cuando el paradero del progenitor no conviviente es desconocido. Se presumiría falsedad de la declaración efectuada.
- *Recomendación búsqueda de domicilio para iniciar acciones legales: 2 casos.* El primer caso corresponde a un hogar en el que el progenitor no conviviente no se había presentado ni a una mediación por alimentos en el 2001, ni a un juicio por guarda; la recomendación de localizarlo resulta improcedente y de imposible cumplimiento. El segundo caso corresponde a una separación de hecho efectuada hace 8 años.
- *Presentar documentación legal certificada por juzgado: 1 caso.* En este caso, existe el inicio de un juicio por alimentos en Perú; la exigencia de presentar la documentación certificada es, dado los costos, de imposible cumplimiento.

- Recomendación de UPJ para el total de los casos de domicilio desconocido del progenitor no conviviente:

Sobre el total de 193 casos con domicilio desconocido del progenitor no conviviente, UPJ recomendó al 21% de éstos la búsqueda de domicilio para iniciar acciones legales o firma de convenio de alimentos. De los datos volcados en la base por UJP, no se enuncian las razones que originan tal indicación. **Observación 7.4**

• **Declaraciones de situaciones de violencia familiar en entrevistas con UPJ**

Existieron 23 casos de personas que, durante la entrevista con la/s abogada/s de UPJ, manifestaron algún hecho o situación de violencia familiar. De estos casos, sólo 3 fueron derivados a alguno de los Centros Integrales de la Mujer (CIM) de la Dirección General de la Mujer del GCBA. Asimismo, cuatro casos recibieron las siguientes recomendaciones de UPJ: **observación 7.3.2**

- Dos otorgamientos de turno para firmar convenio de alimentos con el agresor, de los cuales no se registra asistencia de la víctima ni del agresor para concretar la firma.
- Un caso en el que le fue indicado a la víctima que “intente convencer” al agresor de la firma del convenio, del cual no se registra su concreción.

- Un caso en el que se concretó la firma del convenio de alimentos con el agresor-

En todos estos casos arriba mencionados, las indicaciones de “Unidos por la Justicia” –de ser llevadas a cabo por las mujeres asistidas- pudieron implicar un riesgo para la integridad física y psíquica de las mismas, ya que tales recomendaciones implican que la víctima debe tomar contacto con su agresor. En caso de concretarse la firma del convenio, existe a posteriori la alta probabilidad de una necesaria acción positiva de la víctima para el reclamo de su efectivo cumplimiento, y la dependencia económica con el agresor. **(Observación 7.3.2).**

De estos 23 casos, 2 pasaron de categoría “no otorgado” en padrón diciembre 2007, a “beneficiario” en padrón web agosto 2008. Al mismo tiempo, 5 casos tuvieron un proceso inverso de resolución negativa, pasando de “beneficiario” en diciembre 2007 a “no otorgado” en agosto 2008. Ninguno de estos casos fue derivado a CIM de la Ciudad.

Los casos con resolución negativa (no otorgado) se resumen a continuación (Anexo 3)

- Declaración in situ de abuso psíquico y sexual periódico por parte de la ex pareja. UPJ la derivó a iniciar juicio de divorcio a CARITAS.
- Declaración de agresión previa por parte del padre de la menor; se niega a iniciar juicio de filiación por temor a represalias. No se realizó ninguna derivación.
- Declaración de agresión previa por parte del padre de los menores a cargo. Se le dio turno para que firme convenio con éste. No se registró firma del mismo.
- Declaración de agresión previa por parte del padre de uno de los menores. No hubo derivación.
- Presentó orden de restricción judicial por violencia contra el padre de cuatro de sus hijos

- **Derivaciones a UPJ realizadas por Atención al Público de Ciudadanía Porteña**

De acuerdo al relevamiento realizado, el área de Atención al Público cuenta con un instructivo (no formal) para la Revisión de casos, que incluye un punteo de 12 ítems, a completar por el entrevistador, con datos referentes a la situación socioeconómica del hogar. El punto décimo, “Situación conyugal”, posee el siguiente texto: **observación 7.1**

“En el caso de que se presente una mujer sola, consultar acerca de su situación conyugal (soltera, casada, separada de hecho, divorciada). Si está

separada, preguntar si inició el trámite de separación legal. En caso de que tenga hijos menores de edad a cargo, consultar si hay un acuerdo legal por alimentos y el monto del mismo

Pedir el/los certificado/s que corresponda: certificado de divorcio/separación legal; certificado de acuerdo de alimentos y monto; otros”.

No sólo el requisito impuesto a las mujeres solas con hijos a cargo, o separadas de hecho, de certificar el estado civil no se corresponde con los requisitos establecidos en la ley de creación del Programa –como se señaló en las aclaraciones previas- sino que el trato diferenciado según el sexo del jefe de hogar beneficiario es claro y evidente en el mismo texto del instructivo utilizado por el Programa auditado. Esto implica una discriminación de género, en los términos del artículo 3²⁷ de la ley 474/00 (Plan de Igualdad real de Oportunidades y Trato entre Mujeres y Varones) y el incumplimiento de la Constitución de la Ciudad, artículos 36²⁸ y 38²⁹. **Observación 7.3.1**

De los 23 casos de personas que, durante la entrevista con la/s abogada/s de UPJ, manifestaron algún hecho o situación de violencia familiar, el Programa auditado entregó información sobre 14 casos (Fichas de entrevista e Informes de casos condicionales), y sobre 7 argumentó que la titular no se presentó a la entrevista, quedando información sin entregar sobre dos hogares.

Del análisis de la información requerida se concluye que:

- De las Fichas de entrevista, 8 carecen del apellido del entrevistador, y 1 de firma y apellido.
- De los Informes de casos condicionales, 2 carecen del apellido del entrevistador, y 7 de firma.
- En 3 casos existió declaración de violencia en situación de entrevista, según se detalla a continuación:

²⁷ Ley 474: Art. 3°. Definición de la discriminación. Se entiende por discriminación de género la existencia de leyes, actos jurídicos o administrativos, las ausencias o deficiencias legales o reglamentarias y las situaciones fácticas que impliquen distinción, exclusión o restricción y que tengan por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y garantías de las personas, en razón de su género.

²⁸ Artículo 36.- La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

²⁹ Artículo 38.- La Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres. Estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros; promueve que las responsabilidades familiares sean compartidas; fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad; facilita a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social; desarrolla políticas respecto de las niñas y adolescentes embarazadas, las ampara y garantiza su permanencia en el sistema educativo; provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención; ampara a las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios de atención; promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.

Caso 1:

- **26/11/07** - De acuerdo a la Ficha de Revisión de casos de Ciudadanía Porteña: *“Certificado de divorcio/separación legal y Certificado de acuerdo de alimentos: Adeuda”* (textual). Entrevistadora: Carolina (sin apellido).
- **26/11/07** - De acuerdo al Informe de Casos Condicionales del Programa: *“con respecto a su situación conyugal, la titular declara que se encuentra separada desde junio de 2004 (están casados legalmente). No tramitaron el divorcio (tuvo situaciones de violencia familiar pero no son actuales). Se deriva a Curapaligüe; turno para el 21/01/08”* (textual).
- **21/01/08** - Según registro de “Unidos Por la Justicia”: *“casada, separada de hecho, tiene 4 hijos menores. Manifiesta que el esposo es violento. Presentó testimonio original de orden del juez contra el marido para no acercarse a ella ni a los hijos (Juzg. Civ. 85: 24/10/06)”*. Unidos Por la Justicia la derivó a la DGMuj.

Caso 2:

- **04/10/07** - De acuerdo a la Ficha de Revisión de casos de Ciudadanía Porteña: *“Situación conyugal: separada por violencia familiar”*. Entrevistador: Matías P. (sin aclaración de apellido).
- **04/10/07** - Según el Informe de Casos Condicionales del Programa: *“la titular declara que el marido no convive más en el hogar (...) la titular lo denunció por violencia familiar, debe actualizar la información de la Situación Conyugal por Violencia Familiar”* (textual)
- **29/11/07** - Según la Ficha de Recepción de documentación respaldatoria: *“documentación entregada: certificado médico; copia denuncia policial; observaciones: la titular declara que no puede presentar denuncia actualizada”* (textual).
- **29/01/08** - Ficha de “Recepción de documentación respaldatoria: *“documentación entregada: turno para la asesoría legal de Curapaligüe fecha 17/03/08; observaciones: la titular fue derivada a la asesoría legal con fecha 17/03/05”* (textual).
- **01/02/08** - Ficha de Recepción de documentación respaldatoria: *“documentación entregada: certificado de habitabilidad del Instituto de la Vivienda; observaciones: la titular tiene turno para la asesoría legal el 17/03/08 a las 19 horas para tramitar mediación por alimentos”* (textual).
- **17/03/08** - Según registro de “Unidos Por la Justicia”: *“no se encuentra casada legalmente. Tiene dos hijas menores de edad, reconocidas por el padre. Colabora con la manutención de la menores (\$200.-) pero a través de su cuñada ya que fue víctima de violencia por parte del padre de las menores. Verá para que a través de ella conseguir que suscriba el convenio a fin de formalizar la situación (sic). Se le dio turno para que firme convenio en nuestro consultorio el día 02 de Abril a las 19*

hs. *En caso de acudir no juntarlos*” (textual). UPJ no la derivó a los Servicios de asistencia integral a la mujer de la DGMuj.

Caso 3:

- **26/10/07** - De acuerdo a la Ficha de Revisión de casos de Ciudadanía Porteña: *“Certificado de divorcio / separación legal: adeuda”*.
- **22/10/07** - Informe de Casos Condicionales del Programa: *“con respecto al padre de ; la titular declara que están separados desde hace 4 años; turno para Curapaligüe para acreditar la situación conyugal (tuvo incidentes por violencia familiar; no son actuales”* (textual)
- **23/11/07** - Según registro de “Unidos Por la Justicia”: *“tiene una hija. Se encuentra separada hace 4 años. El padre es agresivo y no quiere iniciar juicio de filiación.”* (textual). Unidos por la Justicia no realizó ninguna derivación.

En estos procesos descritos, se produjo una doble victimización, al obligar a las beneficiarias a relatar reiteradamente la situación de abuso/violencia padecida, tanto en el área de atención al público y en Unidos por la Justicia. También se produjo una doble victimización originada en demoras innecesarias:

En el primer caso, el turno para Unidos por la Justicia (Curapaligüe) fue de 3 meses, lo que implicó una demora innecesaria dada las características del caso.

En el segundo caso, la demora entre la primera entrevista y el turno para Unidos por la Justicia fue de 5 meses. En este mismo caso, el personal de Atención al Público solicitó, en el segundo caso, la “actualización” de la información originada en la denuncia por violencia.

- **Articulación con Dirección General de la Mujer**

Durante el año 2007 el equipo del área de Seguimiento de casos de la DGMuj se contactó con el equipo de Violencia Familiar de la DGMuj para recibir asesoramiento sobre casos puntuales, atendidos en aquella área. Según la información brindada por esta Dirección, durante 2007 DGMuj recibió un total de 17 casos derivados desde el área de Seguimiento del programa Ciudadanía Porteña, con presencia de situaciones de violencia familiar; mientras que en el período enero/septiembre de 2008 se derivaron 26 casos.

- **Contraprestaciones en Educación**

La ley 1878/05 establece como contraprestación en educación lo siguiente:

“Artículo 10 - Corresponsabilidades de los beneficiarios.

Los/as titulares del beneficio asumen las siguientes corresponsabilidades:

(...)En materia de educación:

1) Procurar que los/as niños/as entre tres (3) y cuatro (4) años de edad asistan al jardín de infantes.

*2) 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.***

*3) 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.**”*

De acuerdo a las entrevistas mantenidas con el área de Contraprestaciones del programa auditado, con el fin de realizar un control cruzado de la contraprestación en educación, se cotejan los certificados en papel presentados por los beneficiarios, con información semestral brindada por las escuelas sobre la regularidad escolar de los NNyA (niños, niñas y adolescentes) de estos hogares.

Con el objeto de constatar la presencia de los certificados escolares exigidos por la normativa del Programa en los legajos de los hogares beneficiarios, se procedió a calcular la cantidad de certificados escolares con los que debe contar cada hogar según las edades de sus integrantes, y se lo comparó con los certificados efectivamente presentes. El resultado se expresa en el siguiente cuadro:

NNyA ³⁰ de hogares beneficiarios – Certificación trimestral de alumno regular según normativa del Programa								
Grupo etario	Cantidad NNyA		Cantidad de certificaciones 2006			Cantidad de certificaciones 2007		
	2006	2007	Ideal	Real	Diferencia	Ideal	Real	Diferencia
5 años	5	2	15	2	-13	6	1	-5
6 a 13 años	33	43	99	27	-72	129	8	-121
14 a 18 años	14	14	42	11	-31	42	4	-38
Total	52	59	156	40	-116 (74.36%)	177	13	-164 (92.66%)

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, existen diferencias importantes entre el número de certificados de escolaridad exigidos por la Ley N° 1878/05 y la cantidad existente en los legajos. **Observación 8.1**

³⁰ Niños, niñas y adolescentes.

Según lo expresado en situación de entrevista por la dirección del Programa, se realizan entrevistas en profundidad y trabajo en grupos focales con los/as jefes/as de hogares que no cumplan con la contraprestación en educación, de modo tal de “indagar y trabajar aspectos que ayuden a reinserir en el sistema escolar” a los niños de estos hogares. Como resultado del cruce entre la cantidad de NNyA que no presentaron certificados escolares, y la cantidad de trabajo en grupo focal realizado, se constató la ausencia de aplicación de estrategias focalizadas para evitar la deserción escolar, sobre los hogares de la muestra: **observación 8.2**

Población infantil y adolescente beneficiaria según concurrencia a los grupos focales para evitar la deserción escolar						
Grupo Etario	Cantidad de NNyA de hogares beneficiarios		Cantidad de NNyA sin certificación de alumno regular		Cantidad de NNyA en grupos focales como estrategia para evitar la deserción	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
5 años	5	2	3	1	0	0
6 a 13 años	33	43	6	35	0	0
14 a 18 años	14	14	3	10	0	0
Total	52	59	12	46	0	0

Fuente: Elaboración propia

- **Contraprestación en salud**

La modalidad de acreditación del control de salud y su frecuencia se explicitan en la Ley 1878/05:

“Artículo 10 - *Corresponsabilidades de los beneficiarios.*

a) *En materia de protección de la salud:*

- 1) *Efectuar controles mensuales de salud de la embarazada.*
- 2) *Efectuar control quincenal de salud de niños/as menores de un mes.*
- 3) *Efectuar controles de "niño sano" y desarrollo nutricional mensual para los/as niños/as de hasta los once (11) meses de edad.*
- 4) *Efectuar controles de "niño sano" y desarrollo nutricional bimestral para los/as niños/as de doce (12) a veintitrés (23) meses de edad.*
- 5) *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.*
- 6) *Efectuar controles de salud y desarrollo nutricional semestrales en caso de niños/as de tres (3) a cinco (5) años de edad.*
- 7) *Efectuar controles de salud y desarrollo nutricional anual para los/as niños/as de seis (6) a trece (13) años de edad.*
- 8) *Efectuar controles de salud anual para los/as adolescentes de catorce (14) a dieciocho (18) años de edad.*
- 9) *Efectuar controles de salud anual para los/as adultos mayores de sesenta y*

*cinco (65) años de edad y las personas con necesidades especiales.
10) En todos los casos, cumplir con la aplicación de las vacunaciones obligatorias.”*

De acuerdo a lo observado en los legajos de los hogares de la muestra, el certificado que entregan los beneficiarios sólo acredita que se realizó un control, pero no especifica diagnóstico ni estado de salud. Se calcula que en promedio los beneficiarios entregan este certificado una vez al año (les piden el certificado al beneficiario cada seis meses y en las instancias de contacto del beneficiario con el Programa). Todos los niveles de atención de salud son válidos para emitir los certificados (estatales o privados), también los médicos de cabecera.

La normativa estipula que los certificados de control de salud de los niños de 2 meses a 13 años y/o con problemas de crecimiento deben especificar el diagnóstico. A su vez, no menciona instituciones privadas de salud que puedan brindar este tipo de certificación. Debido a que no se puede contar con la totalidad de los certificados de salud de los niños y embarazadas y además, no se puede conocer el estado de crecimiento de los niños, ya que el mismo no es informado mediante certificado, el Programa decidió no disminuir el monto de beneficio ni a dar de baja del Programa a quienes se encuentran en esta situación.

Los datos relevados en el área de atención y focalización en relación a salud, se encuentran en planillas de relevamiento del programa. Esta información es archivada en sobres papel madera. Su identificación es a través del número de DNI del titular.

Beneficiarios 2006 - 2007 según frecuencia de control de salud

En el siguiente cuadro, se detallan según grupo etario y características particulares, la composición de los hogares beneficiarios de la muestra, y el número de controles de salud a realizar según la normativa del Programa:

Características del beneficiario	Cantidad de inscriptos-beneficiarios Diciembre 2005	Cantidad de beneficiarios 2006	Cantidad de beneficiarios 2007	Frecuencia de control de salud según característica del beneficiario	Frecuencia de control de salud
0 a 11 años	1	2	-	Mensual	11
12 a 23 meses	5	3	3	Mensual	11
24 a 35 meses	15	6	6	Trimestral	4
3 a 5 años	18	25	23	Semestral	2
6 a 13 años	43	46	50	Anual	1
14 a 18 años	18	17	18	Anual	1
Adulto	62	62	62	No se especifica	0

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Características del beneficiario	Cantidad de inscriptos-beneficiarios Diciembre 2005	Cantidad de beneficiarios 2006	Cantidad de beneficiarios 2007	Frecuencia de control de salud según característica del beneficiario	Frecuencia de control de salud
Adulto mayor	16	15	18	Anual	1
Embarazada	1	2	0	Cinco por año	5
Discapacitados	0	0	0	Anual	1
Desnutrido niños	0	0	0	Bimestral	6
Desnutrido otro miembro del hogar	0	0	0	Trimestral	4
Sin datos	11	-	-		
Total	190	8	180		

Fuente: Elaboración propia

En base a esto, se verificó en los legajos de los hogares beneficiarios de la muestra, el número de controles efectivamente realizados, como se detalla en el siguiente cuadro: **observación 9.1**

Características del beneficiario	Cantidad de inscriptos Diciembre 2005	Cantidad de beneficiarios 2006	Cantidad de beneficiarios 2007	Frecuencia de control	Cantidad de controles anual	Cantidad ideal de controles por persona 2006	Cantidad ideal de controles por persona 2007	Cantidad real de controles por persona 2006	Cantidad real de controles por persona 2007
0 a 11 años	1	2		mensual	11	22		0	
12 a 23 meses	5	3	3	mensual	11	33	33	0	0
24 a 35 meses	15	6	6	trimestral	4	24	24	0	0
3 a 5 años	18	25	23	semestral	2	50	46	0	0
6 a 13 años	43	46	50	anual	1	46	50	0	0
14 a 18 años	18	17	18	anual	1	17	18	0	0
Adulto	62	62	62	no se especifica	0	0	0	0	0
Adulto mayor	16	15	18	anual	1	15	18	1	0
Embarazada	1	2	0	quintuannual	5	10	0	1	0
Discapacitados	0	0	0	anual	1	0	0	0	0
Desnutrido niños	0	0	0	bimestral	6	0	0	0	0
Desnutrido otro miembro del hogar	0	0	0	trimestral	4	0	0	0	0
Sin datos	11						0	0	0
Total	190	178	180			217	189	2	0

Fuente: Elaboración propia

Población infantil y adolescente beneficiaria según certificación de vacunas (observación 9.2)

Características del beneficiario	Cantidad de inscriptos 2005	Cantidad de beneficiarios 2006	Cantidad de beneficiarios 2007	Cantidad de certificados de vacunas
0 a 11 años	1	2		0
12 a 23 meses	5	3	3	0
24 a 35 meses	15	6	6	0
3 a 5 años	18	25	23	0
6 a 13 años	43	46	50	0
14 a 18 años	18	17	18	0
Total	100	99	100	0

Fuente: Elaboración propia-

Cabe destacar que las instituciones escolares públicas, solicitan en diversas instancias el certificado de vacunas³¹ (para la inscripción a 1° grado, en 4° grado y 7° grado e inscripción al ciclo secundario). Por lo tanto, se puede deducir que dicha documentación no fue requerida o registrada adecuadamente.

En relación a los certificados que refieren peso y talla, el Programa no cuenta con recurso humano para evaluar el estado nutricional a partir de estos datos. Por lo tanto, cuando se accede a certificados que refieren peso y talla, el Programa desconoce la situación nutricional solamente se informa que ha concurrido a la consulta.

Articulación con Ministerio de Salud

La Dirección General Adjunta de Programas Centrales del Ministerio, sobre la articulación del Programa Ciudadanía Porteña y el Programa de Ticket Social a implementarse al final del año indica que no figura referencia alguna con Ciudadanía Porteña en los informes de Gestión de la ex Dirección de Atención Primaria de la Salud de los años mencionados (2006 y 2007). Las gestiones de esta articulación no fueron formalizadas, ni le consta a la entrevistada a qué resultados se llegó. **Observación 9.3**

7. ANÁLISIS DEL ESPACIO FÍSICO Y DE LAS MODALIDADES DE ARCHIVO

El Programa Ciudadanía Porteña comenzó a funcionar en el mes de noviembre de 2005 en oficinas de la sede de la Secretaría de Desarrollo Social en Av. De Mayo 575.

³¹ Las diversas instancias en las que se solicitan en los requisitos de inscripción al sistema educativo y a través de la ley 2590/2007 y la ley 2/1987.

Posteriormente se trasladó a Tucumán 1961, donde funciona la sede central del Programa. Desde agosto de 2006, para descomprimir el espacio físico, se incorporó una nueva sede (Curapaligüe 525). En los dos lugares se atiende al público, aunque hay trámites que se realizan en una de las sedes de manera diferenciada. La documentación del Programa está distribuida en ambos efectores.

En el edificio de la calle Tucumán se concentra el archivo de toda la documentación de los hogares beneficiarios, tanto relativa a la inscripción cuanto de actualizaciones posteriores. El material está archivado en papel (ordenado con un número y sobre por cada hogar) y guardado en cajas archivo (se está procediendo a su digitalización, cuyo scanner se ha realizado en parte). Esta sede presenta falencias edilicias para el ordenado archivo de la documentación, dada la magnitud y el volumen de las cajas archivo que exceden los espacios destinados a su archivo, ocupando lugares de tránsito en pasillos del primer piso. Además, se han evidenciado problemas con la calefacción de las oficinas, lo cual perjudica al personal y a los beneficiarios durante la espera y la atención.

Desde marzo 2008 está prevista la mudanza a una sola sede (se esperaban las conexiones e instalaciones de líneas telefónicas para concretarla). Dada la necesidad de concentrar la atención y las actuaciones en un solo lugar el Programa funcionará de manera unificada en un edificio de la calle Salguero - entre Lavalle y Tucumán- en el barrio de Almagro. Hasta la finalización de las tareas de campo de esta Auditoría no se efectivizó la mudanza.

Procedimiento Archivo

El Programa, resguarda la documentación que los beneficiarios presentan en sobres identificados con el DNI del titular y en donde constan siglas, iniciales y otros datos de los beneficiarios. Dentro del sobre principal, generalmente se hallan otros sobres, vacíos o con documentación.

Observación 10

Del análisis de los hogares beneficiarios de la muestra (50 hogares sobre el total de 103), se obtuvieron los siguientes resultados:

- De 50 sobres (familias beneficiarias) visados, 29 cuentan con copia de DNI, de al menos 1 integrante del grupo familiar. No podemos inferir la razón, ni parte responsable (Programa o beneficiario). La documentación no guarda un orden, ni resguardo adecuados.

- De 33 familias con niños a cargo, en edad escolar, en 25 consta certificado escolar ³²a la fecha del relevamiento realizado por el equipo de Auditoría.
- Con respecto al RUB, otra de las condiciones para permanecer o incluirse al Programa, en 13 casos consta la respuesta del “beneficiario” con validez de declaración jurada. y en 15 se verificó la firma de quien se inscribe.
- El registro de la relación de parentesco se deduce o se expresa en 41 casos y en 43 consta la partida de nacimiento.

8. RED DE COMERCIOS ADHERIDOS AL PROGRAMA CIUDADANÍA PORTEÑA

Conformación de la red de comercios

En diciembre de 2005 se abrió la inscripción para la conformación de la red de comercios adheridos para operar con la tarjeta otorgada a los beneficiarios del Programa.

Los comercios debían pertenecer a los siguientes rubros: almacén, despensa, frutería, carnicería, artículos de limpieza, de tocador y autoservicios.

Los aspirantes -que se anotaran en la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del GCBA- presentaron:

- constancia de inscripción a Ingresos Brutos y a la AFIP;
- certificado de domicilio;
- fotocopia de DNI;
- certificado del Censo Nacional Económico realizado por el INDEC (si hubiera mantenido actividad durante los años 2003 y 2004).

El responsable del Área de Finanzas, Pagos y Comercios del Programa explicó que los criterios de inclusión para los comercios son los siguientes:

- Que no sean hipermercados.
- Que acepte vender con la tarjeta los productos permitidos.
- Que el titular del comercio no sea integrante de ningún hogar beneficiario del Programa.
- Que firme la adhesión al Programa, por intermedio de la cual se compromete a cumplir las condiciones del mismo.

A fines de 2007 la red de comercios contaba con 1.376 locales distribuidos por toda la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³³

³² Se trata de beneficiarios que han presentado en algún momento certificado escolar, por cada integrante de la familia menor de 18 años y mayor de 5. No se hace mención si se cumple con la debida frecuencia de presentación de los certificados escolares.

³³ Fuente: Informe de Gestión Ciudadanía Porteña 2007.

En mayo 2008 el listado proporcionado por el Programa cuenta con 1657 comercios. Al comparar las direcciones postales y los nombres de los comercios, se arribó a un listado de 572 comercios que se repiten en el listado de 1657, lo que podía deberse a:

- Ferias en las que en una misma dirección hay más de un comercio adherido.
- Más de un comercio en la misma dirección. Por ejemplo una carnicería que tiene su propio Posnet³⁴ dentro de un supermercado.
- Un mismo titular de comercio que tiene más de una boca de Posnet abierta a pesar de ser la misma razón social.

De esta manera, según el listado proporcionado a la AGCBA la red cuenta con 1657 bocas de Posnet habilitadas para transacciones. Descontando las direcciones repetidas (250), se arriba a un total de 1407 comercios. Por otro lado, el listado que figura en la página web del GCBA (el que puede ser consultado por los beneficiarios) cuenta con 1289 comercios adheridos. No es posible arribar al número real de comercios (discriminados por rubros). La cantidad suministrada a la Auditoría supera el listado disponible en la página web. **Observación 11**

Compras 2006 y 2007 – Cantidad – Evaluación de uso de tarjeta en compras

En el informe de Gestión 2007 (suministrado por el Programa) figuran las compras efectuadas por beneficiarios del Programa de mayo a diciembre de 2006 y de enero a noviembre de 2007.

La información está agrupada por mes, identificándose la cantidad de compras de cada cadena de supermercado durante el período correspondiente (de mayo a diciembre en 2006; de enero a noviembre en 2007).

El Programa agrupa las compras por cadena, salvo en el caso de los supermercados identificados como “otros” (en los cuales incluye los establecimientos aislados, más pequeños, sin pertenencia con cadenas) y los identificados como “villas” (en los cuales incluye los ubicados en villas de emergencia).

Las compras totales del período -por cadena de supermercados o categoría de establecimientos- figuran en el siguiente cuadro:

³⁴ El POSNET (“Point of Sale Net”) realiza la validación y autorización en línea de operaciones con tarjetas de crédito, y de compra en comercios.

Total enero a noviembre 2007		
Cadena de supermercados	Compras	%
DIA	1.197.633	29,87
Otros	733.978	18,30
COTO	610.701	15,23
Vital	387.068	9,65
EKI	385.147	9,60
Villas	154.900	3,86
Masivos	146.567	3,65
Leader Price	123.328	3,08
Maxiconsumo	106.331	2,65
Caromar	74.550	1,86
AVICAR	34.375	0,86
Yaguar	29.373	0,73
NINI	24.489	0,61
BEST	1.676	0,04
Total compras	4.010.116	100,00

Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe de Gestión

Posteriormente se dividió el total de compras del período en 11 (meses), arribándose a un promedio mensual de más de 360.000 mil compras. A su vez, se dividió el total de compras de cada cadena en 11 (meses) para obtener el promedio mensual de compras por cadena.

Compras por cadena		
Promedio Mensual Enero - noviembre 2007		
Cadena	compras	%
DIA	108.876	29,87
Otros	66.725	18,30
COTO	55.518	15,23
Vital	35.188	9,65
EKI	35.013	9,60
Villas	14.082	3,86
Masivos	13.324	3,65
Leader Price	11.212	3,08
Maxiconsumo	9.666	2,65
Caromar	6.777	1,86
AVICAR	3.125	0,86
Yaguar	2.670	0,73
NINI	2.226	0,61
BEST	152	0,04
Total compras	364.556	100,00 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe de Gestión

Al recibir las tarjetas de compra los beneficiarios reciben el listado de los comercios adheridos y un folleto con la lista de productos que puede comprar. En ese material de difusión se describen las características y normas para el uso de la tarjeta. A modo de ejemplo:

- Se usa únicamente para la compra de alimentos, productos de limpieza, higiene personal y combustible para cocinar.
- Permite comprar todas las marcas y todos los productos de los rubros permitidos.
- Está prohibida la compra de bebidas alcohólicas, alimentos para animales, electrodomésticos, ropa y otros productos no incluidos en los rubros permitidos.
- Está prohibida la compra de grandes cantidades de un mismo producto.
- No se deben aceptar aumentos en los precios de los productos ni costos adicionales ni montos mínimos por el uso de la tarjeta.

El Programa recibe informes actualizados por parte de la cadena Coto con datos sobre las compras de **cada tarjeta** por tipo y cantidad de productos y valor en pesos. Este informe les permite evaluar parámetros de la utilización del beneficio solamente para las compras efectuadas en esa cadena, que durante representan el 15% del total, aproximadamente (según Informe de Gestión 2007 del Programa).

Con la información disponible en estos informes suministrados por los supermercados, el Programa puede analizar el uso efectivo de la tarjeta, solo en aquellos beneficiarios que han comprado en el supermercado Coto.

Observación 11

La conducción de Ciudadanía Porteña tiene previsto arribar a un acuerdo con la cadena Día para obtener similar información sobre los consumos. Con esos datos se obtendría información sobre la utilización de la tarjeta en cerca de la mitad de las compras (teniendo en cuenta las operaciones de 2006 y 2007). Entre Coto y Día suman aproximadamente el 45% de las compras mensuales realizadas por el total de los beneficiarios.

Previamente al pago se chequea la existencia de compras indebidas por parte de los beneficiarios, en cuyo caso se emite una sanción. Como se mencionó anteriormente, hasta el momento la información requerida para la aplicación de estas sanciones sólo es brindada por la cadena Coto. **Observación**

Con la información brindada por Coto se generan sanciones de acuerdo al tipo de compra indebida que haya realizado el beneficiario, que pueden ser de tres tipos:

- 1) monto mínimo por un mes:

- por haber comprado un producto que si bien no se encuentran dentro de los rubros alimentos para consumo humano, elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción, se encuentran enmarcados en compra de productos de primera necesidad.
- 2) baja por un mes:
- por haber comprado más de un producto (dos o más), que si bien no se encuentran dentro de los rubros alimentos para consumo humano, elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción, se encuentran enmarcados en compra de productos de primera necesidad.
 - por haber comprado pequeños electrodomésticos que se encuentran enmarcados dentro de artefactos de primera necesidad.
- 3) baja definitiva del beneficio:
- compra de grandes cantidades de un mismo producto que superen el límite de lo estipulado para consumo familiar, teniendo en cuenta la composición del hogar beneficiario.
 - compra de más de un producto que no se encuentren dentro de alguno de los rubros de alimentos para consumo humano, elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción, ni se encuentren enmarcados dentro de compras de productos de primera necesidad.

El beneficiario tiene la posibilidad de emitir su descargo y justificación, pero con posteridad a la sanción. El caso es evaluado por el Programa a fin de determinar la continuidad de la sanción.

Como la información que deriva en las sanciones se circunscribe a los datos emitidos por Coto, las sanciones se limitan a las transacciones efectuadas en esa cadena, quedando por fuera compras indebidas que pudieran efectivizarse en los otros comercios adheridos. **Observación**

Denuncias sobre operatoria de comercios

Se indicó que el grado de injerencia del Programa y de la Dirección General respecto a la operatoria de los comercios habilitados es limitada puesto que se ven condicionados por decisiones de áreas de Gobierno que no dependen del Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo la Dirección General Defensa del Consumidor.-

En ese sentido, aclaró que las denuncias que les llegan por irregularidades por parte de los comercios las han remitido por nota a Defensa del Consumidor. Asimismo menciona que se ha logrado la baja de comercios en los que se han detectado compras mayoristas en el mismo mes o ante casos de beneficiarios que su vez eran titulares de comercios habilitados. En éste último caso han

dejado de ser beneficiarios y el negocio fue dado de baja como comercio incluido en la operatoria.

El Programa articula con la DGFyM (Dirección General de Ferias y Mercados), dependiente de la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano, Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Esa dependencia tiene a su cargo la operatoria sobre la conformación de la red de comercios, en lo que respecta a la emisión de altas y bajas de los mismos. Como paso previo, el área de Finanzas, Pagos y Comercios solicita mensualmente al Área de Sistemas la realización de cruces entre las bases del Programa y las bases de titulares de comercios a fin de detectar incompatibilidades entre beneficiarios y comerciantes. De encontrarse algún titular de comercios que a su vez fuera titular o integrante de un hogar beneficiario del Programa, se solicita a la Dirección General de Ferias y Mercados la baja del comercio de la Red del Programa e internamente se da de baja al hogar como beneficiario.-

Asimismo, indicó que el Programa ha recibido denuncias contra los comercios por distintos motivos, entre ellos la imposición de un tope mínimo de compra de 20 pesos. Recibida la denuncia en la sede Tucumán, se realiza un chequeo del comercio, verificando nombre, titular y CUIT y se manda la información a la DGFyM vía nota oficial del Director General del Programa. Existen cuatro miembros del Personal del Programa, no dependientes directamente del Área de Finanzas, Pagos y Comercios que se encargan de monitorear, mediante encuestas y preguntas a los beneficiarios, los precios de venta de los productos o las limitaciones que ponen los comercios en los productos a la venta. El responsable agrega que esta operatoria, sumada a las denuncias de los beneficiarios, opera como mecanismo de control sobre los comercios.

Motivos de denuncias a comercios adheridos

En las denuncias efectuadas en 2007 por beneficiarios sobre la operatoria de los comercios adheridos (información proporcionada por el Programa), se destacan los siguientes motivos:

- exigencia de monto mínimo de compra (desde 5 a 30 pesos)
- cobro de un porcentaje de recargo sobre el valor de la compra (hasta el 10%).
- aumento de precios por pagar con la tarjeta
- compras autorizadas con la tarjeta solo 3 días por semana
- el comercio permite comprar productos no permitidos (electrodomésticos, bebidas alcohólicas)
- cantidad limitada de beneficiarios que pueden comprar por día
- el comerciante dice que no le funciona el Posnet
- el comerciante dice que no vende con la tarjeta de Ciudadanía Porteña (aunque figure en listado).

Al comparar el listado de comercios denunciados (a fin de febrero 2007) con el listado de comercios adheridos a la red (a mayo 2008) se advierte que parte de los comercios sigue estando en la nómina de comercios adheridos. De los 120 comercios denunciados, solo 29 no pudieron identificarse (por nombre y/o dirección postal) en la nómina de comercios adheridos a la red.

El programa posee fortalezas en su diseño que se pueden describir en términos económicos (por primera vez un programa se propone cubrir un alto porcentaje (75%) de la canasta básica de alimentos del grupo familiar) y de inscripción, evaluación y selección (base de datos informatizada y actualizada) según criterios técnicos y metodológicos objetivos (realización de entrevistas domiciliarias, aplicación del índice monetario y no monetario de vulnerabilidad, evaluación profesional de casos, etc.). Asimismo, el programa cuenta con un sistema de consulta y reclamos telefónicos -sistema de consulta via web, que facilita la relación y comunicación con los beneficiarios.

VI.- OBSERVACIONES

1. Recursos Humanos

- 1.1. Se verificó que responsables del Programa y de áreas internas se desempeñan simultáneamente en la Unidad de Información, Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Estos agentes tienen a su cargo la gestión del Programa y a la vez su evaluación y monitoreo a través la mencionada Unidad transversal.
- 1.2. El Programa carece de la cantidad necesaria de trabajadores sociales en su dotación, en relación al volumen de hogares inscriptos que requieren evaluación y revisión de su situación socioeconómica, tarea que implica –entre otras acciones- la realización de informes sociales.
- 1.3. No ha sido designado personal para las tareas correspondientes al área de Contraprestaciones en Salud. La totalidad del personal del área de Contraprestaciones en Salud y Educación desarrolla tareas en contraprestaciones en Educación.

2. Índice de Vulnerabilidad Social No Monetaria:

- 2.1 No existe normativa o protocolos referentes a la construcción y aplicación del índice de vulnerabilidad social no monetario.
- 2.2 El índice de vulnerabilidad social *no monetario* no contempla las variables de “mujeres embarazadas”, ni la de “adultos mayores a cargo”, las cuales son incluidas en la Ley N° 1878/05, Art. 4, inciso b como variables relevantes para determinar la vulnerabilidad de los hogares inscriptos.
- 2.3 No son utilizadas en la construcción del índice de vulnerabilidad *no monetario* variables indicadoras de vulnerabilidad, las cuales sí están

registradas en la base de datos del Programa, a saber: enfermos crónicos, madres adolescentes y jefatura de hogar adolescente/envejecida.

- 2.4** La fórmula correspondiente al índice de vulnerabilidad *no monetario* no permite evaluar el *grado* de vulnerabilidad de los hogares que carecen de perceptores. Sobre el 4,85% (5/103) de la muestra de inscriptos no pudo determinarse el grado de vulnerabilidad social no monetaria debido a que la fórmula presenta un error en su diseño.

3. Evaluación de hogares inscriptos:

- 3.1** Los registros (Fichas Resumen) que conforman la base de datos necesaria para la evaluación de los hogares se encuentran incompletos, careciendo en muchos casos de fecha y origen de los ingresos monetarios del Hogar.

- 3.2** Otorgamiento del subsidio a Hogares que no cumplen con los requisitos de la ley 1878/05.

- 3.3** *Negación del subsidio a Hogares a pesar de cumplir con lo estipulado en la ley 1878/05:*

3.3.1 Negación del subsidio a hogares –que cumplen con los requisitos de la ley 1878/05- por “no declarar cónyuge” en la inscripción al Programa, a pesar de que el RUB verificó previamente la veracidad de los datos consignados por el Hogar.

3.3.2 Negación del subsidio a Hogares -que cumplen con los requisitos de la ley 1878/05- debido a discrepancias entre los integrantes consignados en la inscripción y los registrados por el RUB, a pesar de que este último realizó sus registros hasta catorce meses antes de la inscripción.

3.3.3 Negación del subsidio a hogares por “residencia fuera de la CABA”, en contradicción con los datos consignados por la Policía Federal.

3.3.4 Evaluación errónea de hogares pobres e indigentes como “no pobres”.

4. Seguimiento y Revisión de Casos

Las entrevistas, visitas socio ambientales e informes sociales deben asegurar privacidad y confiabilidad tanto en su diseño como implementación. A saber:

- Los informes sociales carecen de fecha de redacción, datos del responsable de su confección, firma y matrícula de profesional habilitado. No se pueden determinar los realizados en 2007 y 2008.
- Las visitas socio-ambientales no son programadas, no se registran las realizadas por fecha y/o responsable.
- In situ y en documentación entregada se observaron casos de un mismo número de informe asignado a distintos titulares y dos informes de igual número y titular pero diferente redacción.
- El 19% de los informes sociales analizados no posee objetivo de la intervención y el 71% no tiene fecha de realización de visita domiciliaria, llamado telefónico o consulta a vecinos e instituciones.
- En los informes sociales no se detallan aspectos considerados en la confección de las planillas de visita socio ambiental y que reflejan la complejidad y situación social de cada caso.
- Las planillas utilizadas en la visita socio ambiental carecen de una adecuada confección y de un archivo ordenado. El 100% carece de número de Informe Social asignado, objetivo, fecha de visita, datos y firma de la persona responsable y de profesional habilitado. No existe instructivo con categorías para las diferentes variables que se describen en la misma.
- Las entrevistas se realizan en un ámbito abierto con dos puestos de atención por escritorio.
- Los formularios de entrevistas carecen en un 100% de aclaración de apellido del entrevistador y un 20 % de firma. En casos de falta de documentación un 40% de las entrevistas carecen de firma de notificación por parte del entrevistado, un 50% de aclaración y un 70% de DNI.

5. Consulta a vecinos

El procedimiento de consulta a vecinos, realizado por el Programa auditado, debe resguardar el derecho a la intimidad.

6. Planilla de visita domiciliaria:

El Programa no posee instructivo que indique la modalidad y condiciones en el tratamiento adecuado de la documentación previo a la firma del titular. En la planilla de visita domiciliaria el titular declara bajo juramento que los datos consignados son ciertos y expresa su consentimiento para su verificación por la autoridad competente, sin embargo no se inhabilitan los casilleros sin completar, no hay registro de la información que el titular tuvo a la vista y no se entrega copia de lo firmado. En las Entrevistas analizadas no se encontró

descargo del entrevistado sobre su presentación y pedido de revisión según lo expresado por la responsable del área.

7. Derivaciones realizadas a Unidos por la Justicia

7.1 **Imposición de requisitos discriminatorios sin respaldo normativo:**

El Programa debe evitar la imposición de requisitos exclusivos y excluyentes, a mujeres separadas de hecho o madres solteras, evitando cualquier tipo de discriminación.

7.2 **Exigencia de imposible cumplimiento y presunción de falseamiento:**

Derivación de casos a “Unidos por la justicia” para la certificación legal del vínculo existente entre las personas inscriptas al programa “Ciudadanía Porteña” y sus ex – parejas, o la acreditación legal de las obligaciones parentales de los progenitores no convivientes, en casos en que el inicio de cualquier acción legal es imposible, dado el paradero desconocido o en el extranjero de la ex – pareja o progenitor no conviviente.

7.3 **Incumplimiento de la Ley N° 1688/05 de la CABA:**

7.3.1 Área de Atención al Público: En situaciones específicas de mujeres titulares del beneficio víctimas de violencia familiar, el área de Atención al Público incumplió con lo previsto en la Ley N° 1688/05, “Prevención de la Violencia Familiar y Doméstica”, de la CABA, en cuanto a brindar información sobre los derechos de la mujer reconocidos en la Ley N° 1.688/05 (art. 11³⁵), sobre los servicios existentes de atención a las víctimas de violencia familiar y doméstica (art. 12³⁶) y sobre la definición de protocolos que evitan la doble victimización³⁷.

7.3.2 ONG “Unidos por la Justicia”: Incumplimiento de la Ley N° 1688/05 “Prevención de la Violencia Familiar y doméstica”, artículos 11 y 12: ante casos en que, durante la entrevista con la/s abogada/s de “Unidos por la Justicia”, las mujeres manifestaron algún hecho o situación de violencia familiar.

³⁵ Ley N° 1688/05, Artículo 11 –“ Todos los empleados que se desempeñen en escuelas públicas, hospitales públicos, centros de salud comunitarios, centros de gestión y participación, centros integrales de la mujer, defensorías del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Dirección General de la Mujer, Dirección General de Niñez dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la línea 0800-MUJER y los empleados públicos que se desempeñen en otras áreas o los empleados de empresas de medicina prepaga, de obras sociales y de centros de atención privada de la salud que reciban una víctima de violencia familiar, tendrán la obligación de informarle acerca de los derechos reconocidos en esta ley.”

³⁶ Ley N° 1688/05, Artículo 12 – “Todos los empleados públicos mencionados en el art. 11 deberán informar sobre los servicios existentes de atención a las víctimas de violencia familiar y doméstica y derivarlas a los Centros de Atención Inmediata, mediando solicitud de las mismas. También deberán hacerlo los empleados de empresas de medicina prepaga, de obras sociales y de centros de atención privada de la salud que no cuenten con un área especializada en el tratamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar.”

³⁷ Ley N° 1688/05 Artículo 13 - Deberán definirse protocolos para la intervención en todas las dependencias mencionadas en el artículo 11, de manera de evitar la doble victimización, esperas o traslados innecesarios.

7.4 Trato diferenciado. Sobre el total de casos en que la mujer asistida declaró desconocer el domicilio del progenitor no conviviente, UPJ recomendó al 21% de éstos la búsqueda del domicilio desconocido para iniciar acciones legales. De los datos volcados en la base por UJP, no se enuncian ni pueden inferirse las razones objetivas que originan tal trato diferenciado.

7.5 Deficiencias en el registro La base confeccionada por “Unidos por la Justicia” tiene como único criterio organizativo el registro de la fecha de realizada la atención; no indica para cada persona asistida si se trata de primera atención, seguimiento del caso, etc. Tampoco existe un criterio único y uniforme para el registro de la situación ni de las observaciones correspondientes a cada caso, ni qué datos deben ser incluidos necesariamente en cada una de éstas.

8. Contraprestaciones en Educación

8.1 Del análisis de los legajos de los hogares beneficiarios de la muestra (50 hogares), sobre el total de NNyA (52) en edad escolar durante el 2006, se constató la ausencia del 74,36% de los certificados escolares exigidos por la Ley N° 1878/05. Asimismo, y para el total de NNyA correspondiente al 2007 (59) de la misma muestra, este porcentaje ascendió a 92.66%.

8.2 Los beneficiarios de la población infantil y adolescente (2006 y 2007), que no poseen certificación de alumno regular, carecen, en su totalidad) de registros de informe de análisis y seguimiento de las estrategias de grupos focales organizados por el programa para evitar la deserción escolar.

9. Contraprestaciones en Salud

9.1 Del análisis de los legajos de los hogares beneficiarios de la muestra (50 hogares), sobre el 100% de los NNyA no se hallaron certificados de los controles de salud estipulados por la Ley N° 1878/05; y tampoco del 92% de las personas mayores de 18 años conformadas por adultos, adultos mayores, embarazadas, personas con discapacidad y personas con desnutrición.

9.2 Se observa que en el año 2006 y 2007, los beneficiarios de la población infantil y adolescente, presentan una ausencia del 100 % de la cantidad de certificados de vacunas según calendario oficial del Ministerio de Salud.

9.3 Ausencia de registros o documentos que den cuenta de la articulación con el Ministerio de salud desde inicio del programa hasta la fecha.

10. Archivo

Los legajos de los hogares inscriptos están incompletos, y la información archivada no se encuentra foliada. Gran parte de los legajos analizados carece

de fotocopia de DNI y/o certificados escolares y de salud, partidas de nacimiento.

11. Red de Comercios

- **Red de comercios adherida a la tarjeta Ciudadanía Porteña:** inconsistencias entre la información entregada por el Programa auditado y la información de acceso público brindada en la página Web del mismo.
- **Aplicación de sanciones:** imposibilidad de aplicación ecuaníme de la sanción por consumos indebidos con la Tarjeta, debida a que la información utilizada surge sólo de una de las redes de comercios adheridos. Esta red acapara sólo 15% de las ventas realizadas mediante el subsidio del Programa.

VII.- RECOMENDACIONES

Recursos Humanos

1. Incorporar el personal idóneo, con niveles de remuneración acorde a las tareas que desarrolla, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa y propender al control cruzado de la información evitando que quienes son responsables de la gestión intervengan al mismo tiempo en otras instancias de evaluación

Índice de Vulnerabilidad Social No Monetaria:

2. Confeccionar normativas y/o protocolos que describan el procedimiento para la construcción y aplicación del IVS.
3. Definir adecuadamente los criterios de operacionalización de las variables seleccionadas e incluirlos en las normativas o protocolos de procedimientos para la construcción y aplicación del IVS.
4. Incluir las variables que por ley se consideran relevantes para determinar la vulnerabilidad social.
5. Elaborar y monitorizar que las fórmulas matemáticas permitan obtener el resultado para el que fue propuesta.

Evaluación de hogares inscriptos:

6. Revisar y redefinir las fórmulas que determinan el IVS y su correspondiente metodología para evitar una incorrecta evaluación de

los postulantes a ser beneficiarios del programa y alcanzar una adecuada cobertura.³⁸

7. Revisar y redefinir el diseño metodológico para determinar la vulnerabilidad de los hogares, específicamente en aquellos hogares con jefatura masculina, ya que muestran un cierto grado de subjetividad en los valores de IVS.

Seguimiento y Revisión de Casos

8. Realizar las entrevistas, visitas socio ambientales e informes sociales en un ámbito de privacidad y bajo la conducción de profesionales idóneos para la contención de las temáticas que se sugiere abordar, interprete situaciones de riesgo y aborde las problemáticas de manera integral que apunten a su efectiva resolución.
9. Diseñar instructivos con rigurosidad metodológica, completar y resguardar adecuadamente la documentación respaldatoria, a saber:
 - Confeccionar de manera completa y correcta los informes sociales: con fecha de visita, de redacción, con objetivo de intervención, datos del responsable de su confección, firma y matrícula de profesional habilitado.
 - Programar las visitas socio-ambientales e implementar, para su seguimiento, base de datos con visitas domiciliarias solicitadas, fecha de realización, elevación, intervenciones por caso. Asignar correctamente la numeración a fin de evitar duplicación.
 - Confeccionar correctamente las planillas utilizadas en la visita socio ambiental: con número de Informe Social asignado, objetivo, fecha de visita, datos y firma de la persona responsable y de profesional habilitado. Diseñar instructivo con categorías para las variables utilizadas a fin de disminuir los riesgos de evaluaciones subjetivas.
 - Redactar los informes sociales con la información relevada durante la visita domiciliar y que figuren en planilla firmada por el entrevistado.
 - Realizar las entrevistas en un ámbito de respeto a la intimidad y que garantice Completar correctamente el instructivo de entrevista.

Consulta a vecinos

10. En las metodologías de consulta resguardar el derecho a la intimidad.

Planilla de visita domiciliar:

11. Aplicar los recaudos necesarios en el diseño e implementación de procedimientos que impliquen la firma de los beneficiarios en resguardo del pleno ejercicio de sus derechos.

³⁸ Una adecuada cobertura en este tipo de programas, se refiere a evitar los errores de tipo I y tipo II, es decir, filtración de personas que no son vulnerables y subcobertura de población objetivo.

Derivaciones realizadas a Unidos por la Justicia

12. Dar cumplimiento a la Ley N° 1.688/05 “Prevención de la Violencia Familiar y doméstica”, a la ley 474/00 “Plan de Igualdad real de Oportunidades y Trato entre Mujeres y Varones” y a la Constitución de la Ciudad, artículos 36 y 38 en las áreas de atención del programa y conveniadas, respecto a la imposición de requisitos discriminatorios sin respaldo normativo.

Contraprestaciones en Educación

13. Actualizar las constancias, certificados escolares, exigidos según la normativa vigente, como requisito de accesibilidad y permanencia en el Programa.

Contraprestaciones en Salud

14. Realizar la articulación con el Ministerio de Salud, tal como lo establece la base del Programa, con el objeto de cumplir con la exigencia de permanencia en el Programa.

Archivo

15. Actualizar los legajos de los hogares inscriptos, foliándolos y completando con la documentación exigida por la reglamentación y que pueda estar faltante. Establecer criterios, circuitos, instructivos y procedimientos que garanticen la correcta confección y resguardo de los registros de las distintas áreas del Programa y de Unidos por la Justicia

Red de Comercios

16. Actualizar en la web del Programa, la red de comercios adheridos y autorizados por el Programa, a fin de que su conocimiento sea público y veraz.
17. Implementar los mecanismos conducentes a que el Programa acceda a la información necesaria a fin de poder aplicar las sanciones que puedan surgir al detectarse consumos indebidos por parte de los beneficiarios.

VIII.- CONCLUSION

El programa auditado representa un importante avance en términos de inclusión y de ejecución de políticas sociales con una mirada integral y articulada de áreas fundamentales de gobierno (desarrollo social, salud y educación) para propender al cumplimiento de sus objetivos. Esta modalidad

de diseño e implementación se encuentra en línea con una concepción superadora de los programas alimentarios implementados hasta ahora en la jurisdicción.

Las fortalezas del programa se pueden describir en términos económicos (por primera vez un programa propone cubrir un alto porcentaje de la canasta básica de alimentos del grupo familiar) y de inscripción, evaluación y selección según criterios técnicos y metodológicos objetivos (realización de entrevistas domiciliarias, aplicación del índice monetario y no monetario de vulnerabilidad, evaluación profesional de casos, etc.).

No obstante lo dicho, el informe de auditoría elaborado también pone de manifiesto una serie de debilidades relacionadas principalmente con la existencia de un importante número de postulantes que quedaron fuera de la inscripción, de inscriptos mal evaluados, de falta de articulación con las áreas de educación y salud, de utilización de criterios de evaluación contrarios a los recomendados para esas situaciones.