

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Modifíquese el art. 4 de la Ley 1878, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Son beneficiarios del programa en el siguiente orden de prelación y conforme la aplicación del índice de vulnerabilidad:

- a) Hogares cuyos ingresos resultan hasta un 25% por encima de la línea de indigencia.
- b) Hogares cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso anterior y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos y/o mujeres embarazadas y/o adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo.
- c) Hogares cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso a) del presente artículo y hasta la línea de pobreza, sin hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos, sin mujeres embarazadas, que no tienen adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo ni personas con discapacidad a cargo, según el grado de intensidad en función de la demanda efectiva para este programa.

Se tomarán como líneas de pobreza e indigencia aquellas que surgen del cálculo de la Canasta Básica Alimentaria y a la Canasta Básica Total realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizándose como referencia siempre aquella que alcance un monto mayor”.

Artículo 2º- Modifíquese el art. 8 de la Ley 1878, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Las prestaciones monetarias del programa se efectúan a través del

Banco Ciudad de Buenos Aires. La transferencia se realiza mediante la acreditación del monto en una cuenta bancaria destinada a tal efecto.

Los montos de las prestaciones son los siguientes:

En los casos determinados en el artículo 4º, inciso a): el monto de la prestación será el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la Canasta Básica Alimentaria de mayor valor entre las informadas por el INDEC y por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando como parámetro las cantidades de unidades consumidoras definidas por el INDEC o por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el sistema de canastas que se utilice para brindar el beneficio. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc. a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.

En los casos determinados en el art. 4º, incisos b) y c): el beneficio será del cincuenta por ciento (50%) de la Canasta Básica Alimentaria de mayor valor entre las informadas por el INDEC y por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando como parámetro las cantidades de unidades consumidoras definidas por por el INDEC o por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el sistema de canastas que se utilice para brindar el beneficio. Para todos lo casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el art. 18, inc a) de la Ley N° 24.714 y de la Ley N° 1.669.

La actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la Canasta Básica Alimentaria según el INDEC y la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aplicándose siempre aquella que alcance un monto mayor .

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

La transferencia sólo puede ser utilizada a través de una tarjeta prepaga en los comercios habilitados para tal fin, conforme surja del decreto reglamentario de esta ley. En el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente”.

Artículo 3°- Comuníquese, etc

FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta

El día 1º de diciembre de 2005 este Cuerpo Legislativo sancionó la Ley nº 1878 que crea el Programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”. El Programa, según establece la norma citada en su art. 1º consiste en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable, que se otorga según las condiciones y pautas establecidas en la ley de creación.

El programa creado tiene por objetivo sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos (art. 2 de la Ley 1878).

Asimismo, la población objetivo abarca a los hogares que se encuentren en situación de *pobreza o indigencia*, siguiendo para determinar la existencia de esa situación las líneas de pobreza e indigencia (art. 4 de la Ley 1878).

En cuanto a la prestación otorgada, la Ley 1878 dispuso que el programa brinde una suma que equivale al setenta y cinco (75) o cincuenta (50) por ciento de la Canasta Básica Alimentaria elaborada por el INDEC y teniendo en cuenta la composición del

grupo familiar, dependiendo el porcentaje del nivel de vulnerabilidad del mismo (art. 8 de la Ley 1878). La misma se efectiviza mediante la entrega de una tarjeta magnética en la cual se carga mensualmente el monto de dinero correspondiente.

Cabe destacar que el beneficio creado en el marco de la Ley 1878 no tiene límite temporal, sino que se sostiene hasta tanto se reviertan las circunstancias sociales que dieron lugar a la intervención del Estado, salvo que se dé alguna de las causas de baja explicitadas en esa norma.

Consecuentemente, el espíritu de la norma de creación del Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho, es que el monto que otorga suponga la cobertura necesaria para que cada grupo familiar beneficiario pueda acceder a una alimentación adecuada, teniendo especialmente en miras su composición y nivel de ingresos.

El derecho tutelado por la Ley 1878

El derecho a una alimentación adecuada constituye una necesidad humana básica y forma parte de un conjunto de normas jurídicas de derechos humanos, universalmente aplicables y aceptadas, que en nuestro ordenamiento jurídico gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma del año 1994 (art. 75, inc. 22) y se encuentran receptadas en el art. 10 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre ellas pueden destacarse la Declaración Universal de Derechos Humanos que receptó este derecho en su art. 25 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que también lo hizo en su art. 11. Este último estableció además la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho y el reconocimiento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

Se trata asimismo de un derecho que se encuentra íntimamente ligado a la salud, derecho éste que se encuentra ampliamente receptado tanto a nivel local como nacional e internacional (art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 11 de la Declaración Americana de los Derecho y Deberes del Hombre, 12 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 42 de la Constitución Nacional y 20 de la Carta Magna local).

Es este entonces un derecho fundamental cuyo goce efectivo debe ser garantizado por el Estado, en tanto su vulneración tiene como consecuencia la malnutrición, que tiene como efecto el daño de modo irreversible del desarrollo cerebral, físico y psíquico de los niños que la padecen, comprometiendo así la salud pública y el desarrollo humano.

La medición de la Canasta Básica Alimentaria por parte del INDEC

La Canasta Básica Alimentaria (CBA) tomaba en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para que un hombre adulto, entre 30 y 59 años, de actividad moderada, logre cubrir durante un mes sus necesidades alimenticias. Para lograr esa medida se fijó en 1986 un listado de alimentos y cantidades, tomando en cuenta información provista por la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares. Desde aquel entonces, tomando dicho listado, se calculaban la CBA como los componentes no alimentarios de la Canasta Básica Total (CBT), valorizando mes a mes dicho indicador según las variaciones de precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En tal sentido, estos indicadores del INDEC expresaban valores teóricos de las canastas, en tanto no surgían de precios observados. El valor de la CBA se determinaba actualizando mensualmente el valor de la canasta que en 1985 fijó en 16 australes el proyecto "Investigación sobre Pobreza en Argentina" que es lo que se conoce como "Canasta de Costo Mínimo". Para realizar esta actualización se utilizaba la variación de precios del IPC correspondiente al Gran Buenos Aires según la composición de la CBA .

La finalidad de la CBA y CBT era medir la pobreza a partir del llamado método de ingresos. El conocimiento de los ingresos reales de los hogares a partir de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) permitía situar a los mismos tomando como parámetros "La Línea de Indigencia" y la "Línea de Pobreza", según pudiesen o no acceder a los bienes establecidos en la CBA (Línea de Indigencia) y a aquellos incluidos en la CBT (Línea de Pobreza)

Estos indicadores se dejaron de calcular en marzo del 2014 al complejizarse los índices para la medición de los precios.

Desde ese entonces, el Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho dejó de contar con una herramienta fundamental para dotar de certeza, razonabilidad y transparencia a la prestación que otorga mensualmente a sus beneficiarios. De hecho, la ausencia de estos indicadores impiden que, mediante el diseño de una plantilla, se pueda corroborar si el monto otorgado a una familia determinada es el dispuesto por la Ley o si el mismo efectivamente resulta adecuado para que ese grupo logre acceder a los bienes básicos y necesarios para garantizar su derecho a una alimentación adecuada.

La medición de la Canasta Básica Alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

De acuerdo a lo expresado por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Informe de Resultados n° 406, *“Hasta la fecha, para analizar la calidad de vida de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires, en función de su capacidad para acceder al consumo de bienes y servicios, se comparan la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta básica total (CBT) con los ingresos relevados en las encuestas de hogares; es decir, se recurre a las líneas oficiales utilizadas para medir la indigencia y la pobreza en el Gran Buenos Aires, aglomerado del que la Ciudad de Buenos Aires forma parte.*

Este indicador, aunque resulta pertinente para contrastar los niveles de pobreza al interior del Gran Buenos Aires y establecer comparaciones entre la calidad de vida de los hogares de la ciudad y los hogares residentes en los 24 partidos del conurbano bonaerense, adolece, en la actualidad, de dos limitaciones importantes.

En primer lugar, tanto la CBA como la CBT están valuadas en función de los precios medios del IPC-GBA, que podrían diferir de los precios que pagan los hogares residentes de la Ciudad de Buenos Aires; en consecuencia, la incidencia de la

indigencia y de la pobreza en la Ciudad de Buenos Aires podría estar sobrestimada o subestimada según el caso.

En segundo lugar, los umbrales mínimos de ambas canastas están referidos a las pautas de consumo observadas en la Encuesta de Gastos de los Hogares (EGH 85/86), que fuera realizada por el INDEC en el ámbito de la región del Gran Buenos Aires. Por lo tanto, en la composición de estas canastas no están contemplados más de 20 años de evolución y cambios en las pautas de consumo de los hogares, tales como la incorporación de la telefonía celular, el acceso masivo al servicio de televisión por cable, el uso de creciente de Internet y la generalización de la inclusión de las comidas listas para consumir en los hábitos alimentarios de los hogares.

En tercer lugar, los hogares de la Ciudad de Buenos Aires tienen un perfil de consumo diferente del de los hogares del resto del Gran Buenos Aires. Algunas de las características que marcan esas diferencias de perfil tienen que ver con singularidades que le son propias y que implican hábitos de consumo particulares. Otras, claramente están asociadas a mayores niveles de ingreso y por ende de capacidad para acceder a mejores niveles de calidad de vida, lo que hace que los umbrales mínimos socialmente aceptables de satisfacción se desplacen.

Ante este escenario la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA perfiló y elaboró un sistema de canastas de consumo que reflejan las necesidades de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires”¹

Se vislumbra entonces, que ante la ausencia del instrumento originalmente designado por la Ley 1878 para dotar de eficacia al programa que instauró, entendiendo por eficacia a la garantía de que la prestación que el mismo otorgue resulte adecuada para que su población destinataria pueda acceder a un conjunto de alimentos básicos y necesarios, se ha erigido otro que, a priori, no sólo puede reemplazarlo, sino que incluso, y según lo expone la Dirección General de Estadística y Censos, puede

¹ Dirección General de Estadística y Censos, Informe de Resultados n° 406, 19/10/2009. http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/canastas_de_consumo_ciudad_bs_as.pdf

resultar más adecuado por considerar especialmente las necesidades de las familias que residen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte, cabe destacar la necesidad de que en caso de que en el futuro el INDEC volviera a efectuar las mediciones de la CBA y la CBT, se contaría con dos herramientas para determinar la efectividad de la prestación a otorgar desde el Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho. Para ese caso, y ante el supuesto de que los indicadores no entregaran los mismos resultados, deberá recurrirse a los principios Pro Homine² y Pro Justitia Socialis³ y utilizar aquella medición que resulte más beneficiosa para la población objetivo del programa.

Como corolario de lo desarrollado, debe resaltarse que la utilización de una herramienta de medición de ingresos pública forma parte del propio objeto del Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho, toda vez que ella le aporta certeza

² *"El principio pro homine es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria"* (El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, Mónica Pinto, en Abregu, Martín (coord.) "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales", Ed. CELS- Editores del Puerto, año 1997, pag. 163.).

³ En relación a este principio, vale recordar que la Corte Suprema de Justicia en la causa "Bercaitz" (Fallos 289:430) dictaminó que: *"...el principio fundamental de la hermenéutica jurídica en los Estados que, como el nuestro, adoptan una "Constitución rígida", consiste en interpretar las leyes conforme al fin que esa "superley" se propone promover...y como esta Corte lo ha declarado, "el objetivo preeminente" de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el "bienestar general", lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: in dubio pro justitia sociales. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el "bienestar", esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad. Asimismo, este principio de hermenéutica in dubio pro justitia sociales es aplicable a la interpretación de las leyes procesales..."*

en la efectividad en el cumplimiento de sus fines y transparencia en la determinación de los montos a otorgar, quitando todo viso de arbitrariedad sobre el porcentaje y momento en que se defina la actualización de los mismos. Es del entendimiento de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entonces, que resulta necesaria la reutilización de las cifras de medición públicas para evitar la desnaturalización del programa de referencia. Atento a que en la actualidad el INDEC no está realizando las mismas, deberán utilizarse las confeccionadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por lo anteriormente expuesto, solicito la aprobación del presente proyecto.