



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*“El control externo como retroalimentador de los programas sociales.  
Diseño de una metodología para el control externo de los programas  
sociales implementados en la Provincia de Santa Fe en el último  
quinquenio (2006-2010) para los niños de cero a doce años”*

TESIS presentada por  
C.P.N. DIEGO SALZMAN

DIRECTOR: MAGÍSTER CPN JOSE CARLOS FARIAS

SANTA FE, JULIO DE 2013

**INDICE**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I: CONTEXTO HISTORICO-ECONOMICO.....</b>	<b>6</b>
1.1. Políticas Económicas en la Argentina.....	9
1.2. Etapas en la vida política argentina.....	10
1.2.1. Dictadura militar 1976-1983.....	10
1.2.2. El regreso de la democracia: el gobierno del Dr. Alfonsín 1983-1989.....	14
1.2.3. La profundización del modelo neoliberal: gobiernos del Dr. Menem 1989-1995 y 1995-1999.....	16
1.2.4. El gobierno del Dr. De La Rúa: 1999-2001.....	23
1.2.5. El gobierno provisorio del Dr. Duhalde: 2002-2003.....	24
1.2.6. El cambio de modelo económico. El gobierno del Dr. Kirchner: 2003-2007.....	25
1.2.7. La profundización del modelo de inclusión. El gobierno de la Dra. Fernández: 2007-continúa.....	31
<b>CAPITULO II: MARCO TEORICO GENERAL.....</b>	<b>35</b>
2.1. Concepto de Estado.....	40
2.2. Nociones de Estado.....	42
2.3. Funciones del Estado.....	45
2.4. La función distributiva y su relación con la pobreza.....	46
<b>CAPITULO III: ANALISIS DEL CONCEPTO DE POBREZA.....</b>	<b>48</b>
3.1. Definición de pobreza.....	48
3.2. Enfoques de medición.....	54

3.3. Concepciones de pobreza.....	57
3.3.1. Análisis de las concepciones.....	61
3.4. Políticas públicas para solucionar la pobreza.....	65
3.5. Ciclo de las políticas públicas.....	69
3.6. Evaluación de las políticas públicas.....	71
<b>CAPITULO IV: EL CONTROL EXTERNO COMO RETROALIMENTADOR.....</b>	<b>77</b>
4.1. Antecedentes históricos de los órganos fiscalizadores.....	78
4.2. Fundamento de los órganos de control.....	79
4.3. Análisis del concepto de control.....	81
4.4. Auditorías, una de las funciones de los órganos de control.....	90
4.5. Etapas de una auditoría.....	94
4.6. Tratamiento de las observaciones de las auditorías.....	97
4.7. Nuevas funciones de los órganos de control: la auditoría operativa o de gestión.....	99
4.8. Función jurisdiccional.....	103
4.9. Métodos de control externo.....	105
4.9.1. Modelo europeo.....	108
4.9.2. Modelo anglosajón.....	109
4.10. El futuro del control: el principio de legalidad y relación con las 6 E.....	110
4.11. Metodología de análisis y fiscalización para el control de los programas sociales a través de auditorías.....	113
<b>CAPITULO V: CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LAS POLITICAS SOCIALES.....</b>	<b>117</b>
5.1. Asistencia o promoción. Funciones de la política social.....	117

5.2. Elementos de las políticas sociales.....	124
5.3. Focalización o universalización.....	125
5.4. Formas de instrumentación de las políticas sociales.....	128
5.5. Programa de Transferencias Condicionadas.....	129
5.6. Elementos de los PTC.....	134
5.7. Tipo de prestaciones de los PTC.....	137
5.8. Reflexiones de los PTC.....	138
<b>CAPITULO VI: POLITICAS SOCIALES IMPLEMENTADAS EN LA PROVINCIA.....</b>	<b>140</b>
6.1. Programas Nacionales ejecutados en la provincia.....	142
6.1.1. Ministerio de Desarrollo Social.....	143
6.1.1.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Nutrir más.....	143
6.1.1.2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Santa Fe Vale (PSASF).....	149
6.1.2. Ministerio de Educación.....	154
6.1.2.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Comedores Escolares.....	154
6.1.3. Ministerio de Salud.....	158
6.1.3.1 Plan Nacional Atención de la madre y el niño.....	158
Subprograma 01: Plan Nacional a favor de la madre y el niño.....	158
Subprograma 03: PROMIN II.....	162
Subprograma 04: Seguro Universal de Maternidad e Infancia: Plan Nacer.....	164
6.1.3.2. Calendario Nacional de Vacunación.....	168
6.2. Programas Provinciales.....	171
6.2.1. Ministerio de Desarrollo Social.....	172

6.2.1.1. Programa Escuelas de Formación Deportiva.....	172
6.2.1.2. Programa "Acompañantes Ciudadanos".....	175
6.2.1.3. Programa "Acompañantes Personalizados".....	178
6.2.1.4. Programa "Familias Solidarias".....	181
6.2.1.5. Programa Convenios con Municipios y Comunas.....	185
6.2.1.6. Programa Convenios con Entidades Privadas.....	188
6.2.1.7. Programa Asistencia a Comedores Comunitarios.....	191
6.2.2. Ministerio de Salud.....	192
6.2.2.1. Programa Provincial de Diabetes.....	193
6.2.2.2. Programa control de enfermedades respiratorias y tuberculosis.....	194
6.2.2.3. Programa de dermatología sanitaria y lepra.....	196
6.2.2.4. Programa de control de la enfermedad de chagas.....	197
<b>CAPITULO VII: PUNTOS DE CONTROL E                  INCOMPATIBILIDADES DE LAS POLITICAS SOCIALES                  IMPLEMENTADAS EN LA PROVINCIA.....</b>	<b>200</b>
7.1. Conceptos importantes.....	200
7.1.1. Puntos de control.....	201
7.1.2. Incongruencias, superposición e incompatibilidades.....	205
7.2.1. Programas nacionales implementados en la Provincia.....	206
7.2.1.1. Ministerio de Desarrollo Social.....	206
7.2.1.1.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Nutrir Más.....	207
7.2.1.1.2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Santa Fe Vale (PSASF).....	210
7.2.1.2. Ministerio de Educación.....	214
7.2.1.2.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - Comedores escolares.....	214

7.2.1.3. Ministerio de Salud.....	216
7.2.1.3.1. Plan Nacional Atención de la madre y el niño.....	216
Subprograma 01: Plan Nacional a favor de la madre y el niño.....	216
7.3. Análisis final de los programas implementados.....	220
<b>CAPITULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..</b>	228
8.1. Conclusiones.....	228
8.2. Recomendaciones.....	237
<b>ANEXOS</b>	
Anexo I Programas implementados en la Provincia de Santa Fe para niños de 0 a 12 años (2006-2010)	243
Anexo II - Observaciones de los Programas	250
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	256

## **Introducción**

La falta de evaluación de los programas sociales en América Latina produce un grave problema para conocer el verdadero resultado de las políticas públicas implementadas y determinar cómo deben reformularse.

Esto impide verificar el verdadero problema que genera la pobreza para los países de América Latina. Si consideramos además que, en lugar de aplicar políticas universales, se han ejecutado políticas focalizadas donde más universalidad se necesita, el fenómeno tiene como efecto la fragmentación de las diversas prácticas institucionales, a tal punto que en muchos casos se superponen y en otros resultan aisladas; lo que es un inconveniente para afrontar un fenómeno multidimensional como lo es la pobreza.

Creemos que las sociedades, cuando pueden pensar el modo en que viven, tratan de modificar su situación y, es ahí, que entran en juego las decisiones de los gobiernos para mejorar el modo de vida de sus habitantes. A partir de esa percepción de la necesaria intervención del Estado para modificar o mejorar la situación de su pueblo, los gobiernos utilizan las políticas sociales para dar soluciones a su población. Cada gobierno ejecutará las políticas sociales según la ideología que pregone.

Y entre las intervenciones del Estado o funciones del Estado, se destaca la función distributiva realizada a través de los Programas Sociales, hoy constituidos en un pilar importante para lograr la inclusión social. Y si a ello le introducimos el servicio que prestan los organismos de control, en su función de auditoría de los Programas Sociales, se puede hablar de la jerarquía que adquieren estos organismos en la verificación y control de los objetivos de esas políticas. Dicha fiscalización permitirá comprobar responsabilidades, si las hubiere, para los funcionarios públicos que administren y ejecuten tales políticas públicas, como asimismo, la consiguiente determinación del perjuicio fiscal resultante.

En esa tónica, entendemos que el control externo de las políticas públicas debería ser parte del proceso de evaluación de las mismas en el ciclo de las

**INTRODUCCION**  
**Tesis Maestría en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

políticas públicas y de esta forma constituir un reaseguro de su cumplimiento en forma eficiente, efectiva, eficaz, económica y equitativa. Ya no se trata de un control externo ajeno a la política pública, sino como parte del proceso retroalimentador para una nueva y oportuna toma de decisiones.

Las causas que motivaron el desarrollo de esta investigación fueron principalmente tres: verificar cuáles son las causas que dieron origen a la aparición de políticas sociales en la Argentina, identificar y cuantificar el impacto que producen las políticas sociales en los ciudadanos y brindar a los ejecutores y controladores de políticas sociales una herramienta útil para la auditoría de las mismas.

El ámbito de investigación han sido las actividades de control externo de los programas sociales, y el problema se definió de la siguiente manera: ¿Cuáles son las incongruencias normativas y operativas en los Programas Sociales implementados para niños de 0 a 12 años en la Provincia de Santa Fe en el último quinquenio (2006-2010)?

La investigación tuvo como objetivo general analizar las funciones de control externo de los programas sociales, para detectar la superposición de Programas, considerando relevantes los puntos de control y las incompatibilidades que se plantean entre los diferentes programas sociales para niños de cero a doce años en la Provincia de Santa Fe durante el último quinquenio (2006-2010), para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos santafesinos.

Los objetivos específicos fueron: estudiar los conceptos claves relacionados con las Políticas Sociales, analizar las incongruencias normativas y operativas de los Programas Sociales, analizar la superposición entre diferentes Programas Sociales, evaluar las incompatibilidades de las Programas Sociales y examinar los puntos de control de requisitos de ingreso o de mantenimiento de los Programas Sociales.

El diseño de la investigación, según el tratamiento de la variable tiempo, se clasifica como transversal, ya que la recogida de datos se lleva a cabo de una sola vez; y en función del objetivo general, la investigación se clasifica como descriptiva ya que se busca caracterizar el fenómeno analizando de manera más bien

**INTRODUCCION**  
**Tesis Maestría en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

independiente los conceptos o variables a los que se refieren (los programas sociales implementados para niños de 0 a 12 años en la Provincia de Santa Fe en el último quinquenio (2006-2010)).

La investigación presentó dos procesos diferentes. El primero, está determinado por la investigación documental de las políticas sociales implementadas realizada en los organismos públicos de la Provincia de Santa Fe, y el segundo por la ejecución de una serie de entrevistas a informantes claves (especialistas en el tema en cuestión, funcionarios nacionales y provinciales).

El estudio se realizó utilizando la estrategia cualitativa y el análisis se basó en un relevamiento de los programas sociales implementados en la Provincia de Santa Fe para menores de 12 años y a partir de ellos se intentó plantear interpretaciones que incluyan conceptos teóricos, los que se fueron construyendo en ese mismo proceso de análisis con el fin de examinar el problema de estudio.

El universo estuvo determinado por los programas sociales implementados en la Provincia de Santa Fe para niños de cero a doce años en la Provincia de Santa Fe durante el último quinquenio 2006-2010. Por lo tanto, las unidades de análisis fueron cada uno de ellos.

En lo que refiere a las técnicas de recolección de datos, se utilizaron el análisis de las políticas sociales implementadas y la documental respaldatoria de los titulares de derecho que se requieren como requisitos de ingreso y mantenimiento de los planes y la específica de la lógica elegida (la entrevista en profundidad o cualitativa).

Con respecto al tratamiento y análisis de los datos, durante el registro de información se respetó el lenguaje original de las fuentes (sin precodificarlo), centrando el análisis en los puntos de interés, y se realizó un análisis sistemático en el cual se evaluó cada caso. Se realizó un proceso que partió de la información a la conceptualización y volvió a contrastar la interpretación teórica con la información para validarla o enriquecerla.

La etapa siguiente consistió en confrontar la información obtenida en los dos momentos del estudio, lo que permitió realizar el desarrollo del problema de

**INTRODUCCION**  
**Tesis Maestría en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

investigación y lograr una conclusión para posteriormente comenzar la redacción del informe final de la tesis.

El cuerpo del trabajo está dividido en ocho capítulos. Este apartado, a modo de presentación del trabajo, explica el procedimiento utilizado en la investigación.

El primer Capítulo refiere al contexto histórico-económico. Se intentó esbozar una reseña histórica-económica de los diferentes períodos que abarcaron desde la Dictadura Militar del `76 hasta la actualidad y cómo han afectado a las condiciones laborales y, por consiguiente, sociales de los ciudadanos de la Argentina. Primeramente, se exponen las políticas neoliberales implementadas en Argentina a partir del último cuarto del Siglo XX y como las mismas fueron condicionando el accionar de los gobiernos. Asimismo, se describe el cambio operado del modelo de valorización financiera a un régimen de acumulación productiva con inclusión social en el año 2003 y que continúa hasta la actualidad.

Posteriormente, en el Capítulo II se realiza un primer estudio del marco teórico de la investigación, empezando por el concepto de Estado, las nociones de Estado, las funciones que desarrolla y, entre ellas, la más importante a los fines de éste trabajo que es la función distributiva.

En el Capítulo III, se examina el concepto de Pobreza, cómo se mide la pobreza, los tipos de concepciones de pobreza que existen y cómo intervenir a través de las políticas públicas para brindar soluciones al flagelo de la pobreza. También, se analiza cómo la política pública se va gestando en un ciclo de políticas públicas y como se evalúa, donde entra en juego el concepto de control externo.

El capítulo IV refiere al control externo como parte de ese ciclo de políticas públicas realizando una función retroalimentadora de ese ciclo. Se realiza un análisis histórico de los antecedentes de los órganos fiscalizadores, el fundamento de los órganos de control y se estudia el concepto del control. Se exponen los diferentes tipos de auditoría que existen y, consecutivamente, se desarrollan las etapas de una auditoría. También, se analizan aspectos importantes en los órganos de control como ser las nuevas funciones de los órganos de control, la función jurisdiccional, los métodos de control y el futuro del control, como así se describe

una metodología que podría utilizarse para el análisis y fiscalización de los programas sociales a través de auditorías.

En el capítulo V se analizan las cuestiones fundamentales de las políticas sociales. Se confrontan la dicotomía asistencia y promoción, como así también Focalización vs. Universalización. Se describen los elementos de una política social y las formas de su instrumentación. Se analizan los programas de transferencias condicionadas, una de las nuevas herramientas en la ejecución de programas sociales.

Luego, en el capítulo VI se describen la totalidad de los programas sociales que se ejecutaron en la Provincia de Santa Fe para menores de doce años durante el quinquenio 2006-2010.

Posteriormente, en el capítulo VII se desarrollan las observaciones y recomendaciones de los programas analizados. A su vez, se realiza un análisis final de los programas implementados en la Provincia de Santa Fe.

Finalmente, en el capítulo VIII se exponen las conclusiones y recomendaciones a las que hemos arribado.

Se consideró interesante incorporar en el informe dos anexos: el primero Anexo I –Programas implementados en la Provincia de Santa Fe para niños de 0 a 12 años (período 2006/2010), el segundo Anexo II-Observaciones de los Programas y el tercero Anexo III- Plan de trabajo.

El presente trabajo no está exento de limitaciones, por lo cual podría ser considerado como base para futuros estudios sobre el tema.

## **Capítulo 1**

### **Contexto histórico – económico**

“La asistencia pública recoge los muertos y  
heridos que deja la política económica”.

Bernardo Kliksberg

La victoria más importante del neoliberalismo ha sido su influencia sobre el comportamiento de las fuerzas sociales, organizaciones humanas y, además, el hecho de haber disminuido las defensas de la resistencia de los intelectuales opuestos a su hegemonía. El neoliberalismo ha mermado la capacidad de lucha de todas las organizaciones que se oponían al pensamiento neoliberal. No obstante, ello está empezando a cambiar. La crisis internacional del 2008 ha dejado secuelas en muchos países y hoy se discute cómo seguir adelante.

Aún cuando haya buenas intenciones legislativas, el problema principal es la superestructura económica y política donde se sancionan. En la mayoría de los países del mundo asistimos a la glorificación del capitalismo. El capitalismo, definido como el modo de producción basado en la explotación del hombre por el hombre y la destrucción de la naturaleza, va mutando de nombre, pero siempre conserva la misma base, ya sea imperialismo, colonialismo, liberalismo, neoliberalismo, siendo la explotación de la burguesía sobre el proletariado. Este capitalismo adquiere diferentes matices pero ya no hay dudas, que el neoliberalismo es el más perjudicial o salvaje para los pueblos.

Por eso, es parcialmente erróneo el pensamiento del reconocimiento del Estado Capitalista de Bienestar como autor individual de los beneficios colectivos, ya que la misma obedece a la fortaleza del movimiento obrero, los partidos de izquierda y el campo socialista que, tras la derrota del fascismo, logró conseguir los derechos ciudadanos y el bienestar colectivo.

Sin embargo, en cuanto los factores indicados perdieron sus fuerzas, las políticas neoliberales fueron poniendo fin al keynesianismo. Uno de los primeros

que las implantaron en sus países fueron Ronald Reagan (Estados Unidos) y Margaret Thatcher (Reino Unido).

Se produjo el retroceso del movimiento obrero con la eliminación o supresión de sus demandas dentro del esquema capitalista perjudicando los intereses materiales de las mayorías de igualdad social. Esas ideas se propagaron por el mundo. Argentina, no fue la excepción a su utilización.

Coincidiendo con el pensamiento de Boron<sup>1</sup> la inserción de las ideas del neoliberalismo en la arena mundial implicó

“..un formidable ataque en contra del igualitarismo y el “solidarismo colectivista” en cualquiera de sus formas: desde la aparentemente más benigna, el “estado bienestar” de las socialdemocracias europeas, hasta la más virulenta (a juicio de los ideólogos neoliberales) corporizada en el modelo soviético vigente en la Unión Soviética y los países del Este Europeo..”

La diferencia entre el modelo de acumulación del Estado de Bienestar y el Neoliberalismo fue que para el segundo era necesario achicar los gastos que, en el Estado de Bienestar y pleno empleo, habían conseguido las mayorías al mejorar la distribución del ingreso por conquistas realizadas a las clases dominantes a cambio de aceptar las relaciones de producción del sistema capitalista. El modelo neoliberal intentaba reducir o deslegitimar derechos conquistados en el período anterior.

Por eso, el modelo neoliberal es discutido: porque, por un lado, ese modelo intenta barrer todas las conquistas sociales del trabajador y éste último, por otro lado, trata de mantener los derechos logrados y busca preservar ese Estado de Bienestar. Así, los conflictos sociales son inevitables y permanentes entre el Capital y el Trabajo. Y esos conflictos se producen dentro del Estado.

La corriente neoliberal acepta la necesidad de políticas sociales en la medida que se utilicen los criterios y mecanismos de asignación de recursos que utiliza el mercado, es decir, lograr la eficiencia en la utilización del presupuesto de modo de superar metas sociales con costos mínimos.

La diferencia radical en la actuación de las políticas sociales del modelo neoliberal ya no trata de lograr la igualdad de derechos proclamada por el Estado

---

<sup>1</sup> Atilio Boron, *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, CLACSO, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000, pág.153.

de Bienestar, dando un carácter universal a todos los ciudadanos, sino que se limita a compensar las situaciones extremas que genera el sistema capitalista provocando la exclusión de vastos sectores de la sociedad.

La política social del neoliberalismo tiene como fundamento casi exclusivo el de aliviar la pobreza, actuando como compensación de las fuerzas de un mercado fraccionado. En ese sentido, se abandona el objetivo que tenía el Estado de Bienestar que consistía en el proceso de integración social, actuando sobre la distribución del ingreso y de la propiedad.

Las medidas impuestas por los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, la OMC que pregonan como idea básica de interrelación mundial al libre mercado han provocado que el Capital pueda llegar a cualquier rincón del planeta con una ascendencia fundamentalista sobre los países, provocando inequidades y exclusiones en los pueblos. El tejido mundial que ha desarrollado el Capital es explicado por Boron<sup>2</sup> quien expresa que el Capital “..nunca antes pudo imponer sus reglas, sus políticas, sus dogmas e intereses a todas las naciones del globo”.

Por ello mismo, las políticas sociales adquieren relevancia y representan en la actualidad uno de los mayores desafíos a los gobiernos: cómo lograr la cohesión social y la inserción de los excluidos en el marco de un sistema capitalista.

**Como punto de partida se establece que no se pueden desligar las políticas económicas de las políticas sociales ya que están íntimamente relacionadas. Esta afirmación significa que cuando las políticas económicas generan desigualdades o exclusión de los ciudadanos, la consecuencia posterior será la aparición de programas sociales que intenten revertir ese patrón de desigualdad.**

**El Estado cuando actúa en un contexto capitalista y generador de desigualdades debe recurrir a intervenciones que posibiliten mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos para revertir el patrón de inequidades que se van generando.**

---

<sup>2</sup> Boron op. cit., pág. 48.

## **1.1. Políticas Económicas en la Argentina**

Sin entrar a discutir la base de las desigualdades que provoca el capitalismo, en esta investigación se hará hincapié en las políticas económicas desarrolladas en los últimos 35 años en la Argentina. Esa conformación de políticas económicas ha determinado el surgimiento de la gran variedad de programas sociales ejecutados en la Provincia de Santa Fe como así también en el resto del país.

Las políticas económicas implementadas desde 1976 hasta 2003 significaron un cambio en el paradigma de la estructura productiva del país reemplazando el modelo de sustitución de importaciones por el de valorización financiera. Dichas políticas han influido de manera negativa en la situación social argentina provocando desempleo, subempleo, empleo informal y pauperización.

La constatación de pobreza que se refleja en nuestro continente no ha sido tratada como una consecuencia del modelo de ajuste neoliberal. Los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, Naciones Unidas, hasta instituciones de las Naciones Unidas como CEPAL, PNUD y el OIT) trabajan siempre el tema de la pobreza.

Pero los juicios elaborados desde esos organismos han insistido en que las causas de nuestros escenarios son el producto de la ejecución incompetente de los ajustes y de las reformas, como así también de una política signada por la corrupción y la ingobernabilidad. Uno de esos organismos (la CEPAL) considera que las restricciones económicas imperantes en América Latina son incapaces de absorber la generación de empleo e ingresos que requiere la incorporación de los jóvenes al trabajo. Otro más extremista como el FMI asume la posición que las condiciones sociales que se manifiestan en América Latina y el Caribe son un “mal necesario” para que los Estados puedan estabilizarse y volver a crecer (Tavares<sup>3</sup>, 2005)

---

<sup>3</sup>Laura Tavares Soares. De las ciencias sociales internacionales: La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución. En publicación: CIPS, en Boletín Electrónico, Año I, no. 4. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, Cuba. Enero 2005.

Los distintos gobiernos han utilizado diferentes políticas sociales para paliar las condiciones de vida de los ciudadanos argentinos, derivados de las políticas económicas implementadas que produjeron esas condiciones.

## **1.2. Etapas en la vida política argentina**

Se intentará esbozar una reseña histórica-económica de los diferentes períodos que abarcaron desde la Dictadura Militar del `76 hasta la actualidad y cómo han afectado a las condiciones laborales y, por consiguiente, sociales de los ciudadanos de la Argentina.

El corte de los períodos a analizar se realiza a partir de la dictadura militar porque fue el momento donde se produce el quiebre en la sociedad argentina y se cambia de modelo económico al conocido período de valorización financiera, dejando atrás al modelo de sustitución de importaciones.

### **1.2.1. Dictadura militar 1976-1983**

**La dictadura militar encabezada por el militar Jorge. R. Videla en el plano político y el economista José Martínez de Hoz como Ministro de Economía daban inicio en el año 1976 a los lineamientos de una política neoliberal que continuaría hasta el gobierno de De la Rúa. El modelo neoliberal fue legitimado y profundizado por los sucesivos gobiernos democráticos hasta el 2003.**

**A partir del golpe militar de 1976 se comenzó a implementar un conjunto de medidas que tuvieron un grave impacto en la economía argentina, provocando una ruptura de las características estructurales del funcionamiento del sistema productivo y económico del país. Con Martínez de Hoz se inicia un nuevo modelo económico basado en la acumulación agro-**

**exportadora y financiera. Con esos cambios, se producía el fin del modelo de sustitución de importaciones.**

Al respecto el economista Frascina<sup>4</sup> expresa que

“..Las consecuencias económicas y sociales del nuevo régimen de acumulación impuesto por la dictadura militar fueron la desindustrialización de la economía argentina y el aumento de la simplificación productiva, la primarización de las exportaciones y el auge importador de bienes industriales, el aumento de la concentración económica, el incremento de la deuda externa y la fuga de capitales, el aumento de la extranjerización de la economía nacional y el incremento de la exclusión social a partir del aumento de la desocupación, la pobreza, la indigencia y la concentración del ingreso...”.

El análisis de diferentes variables como la distribución del ingreso, la tasa de empleo, etc. permiten descubrir la magnitud de las transformaciones y el origen de las problemáticas actuales.

Como consecuencia de la conflictividad social y política interna, resultaba dificultoso el abandono de la política de sustitución de importaciones y, por consiguiente, la liberalización de la economía. Por ello, se recurrió a la represión para la implementación de un mercado libre que disciplinara los reclamos sociales.

En ese sentido, A. Ferrer<sup>5</sup> explica que la nueva crisis argentina tuvo lugar en un escenario internacional en donde había cambiado el paradigma keynesiano siendo sustituido por el neoliberal. Las organizaciones multilaterales, el FMI, el Banco Mundial y el GATT fueron los instrumentos de la organización del sistema global desde la perspectiva de los intereses de los países centrales.

Al respecto, Schvarzer<sup>6</sup> expresa que la dictadura militar

"..emprendió el más sólido, duradero y coherente intento de reestructuración global de la Nación que se haya conocido en las últimas décadas, en consonancia con los criterios y expectativas de los grupos dominantes...”.

Por su parte, Ferrer<sup>7</sup> explica que el plan económico de Martínez de Hoz

“..era arrasar con el tejido social y productivo construido en la etapa anterior y sustituirlo por una nueva organización en línea con la apertura de la economía, la hegemonía del mercado y la

---

<sup>4</sup> Juan Santiago Frascina “Un análisis desde la economía política del modelo económico kirchnerista”, en el diario Página 12 en fecha 28/05/10.

<sup>5</sup> Aldo Ferrer, *La economía argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 4ta. Ed., Buenos Aires, 2010, pág. 387/388.

<sup>6</sup> Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica” –1987. P. 7.

<sup>7</sup> Ferrer, op. cit., pág. 388.

visión fundamentalista de la globalización. En el mismo sentido, el autor entiende que este comportamiento del gobierno militar asumía que el país no estaba constituido por los 30 millones de habitantes, sino sólo por aquellos que ejercían el poder económico y de facto y que asumían su conducción. El resto, es decir la mayor parte de la población, debía ser excluido y los contestatarios exterminados...”

Se implementaron diferentes medidas como ser:

- congelamiento de salarios, eliminación de los controles de precios, devaluación del tipo de cambio.
- disciplinamiento de la fuerza laboral.
- se desreguló la inversión extranjera, otorgando igualdad de derechos al capital transnacional respecto del nacional.
- se unificó el tipo de cambio, se eliminaron regulaciones y subsidios a las exportaciones y se redujeron los aranceles de importación
- se disminuyó la protección de la producción interna mediante la rebaja de impuestos a la importación y la desgravación de los bienes no producidos en el país y de maquinarias y equipos.

Las medidas implementadas descargaban el plan de ajuste sobre los asalariados, mientras se trataba de compensar los impactos negativos sobre el sector empresario con otros positivos. Así, la reducción de aranceles y de los reintegros a las exportaciones industriales, se aliviaba con la devaluación, mientras la contracción de la demanda interna como consecuencia de la depresión de los salarios se equilibraba con la mejor posición exportadora.

Siguiendo los lineamientos de la “escuela monetarista de Chicago” en 1977 se efectúa la reforma financiera que ubicaría al sector financiero en una posición hegemónica. El nuevo Régimen de Entidades Financieras implicaba la liberalización de los principales mercados internos y una mayor vinculación con los mercados internacionales. Se intentaba incrementar el rol del sector financiero y se disminuía la participación del Estado.

La reforma financiera modificó drásticamente las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos, afectando en forma negativa a las actividades productivas, incentivando la valorización especulativa.

Los cambios ocurridos implicaron que la industria tuvo una contracción del 12,4% y la incidencia del sector financiero tuvo un leve crecimiento entre 1976/78, para llegar a 1980 con una contribución al PBI que arrojaba un incremento del 40% comparado con 1975. Esto permite visualizar el auge de la valorización financiera de este período.

La puja en la distribución del ingreso determinó una caída en la participación de los asalariados en el ingreso nacional desde el 45% en 1974 al 26% en 1983. Dentro de los estratos de ingresos, se produjo cambios de sectores medios hacia sectores de altos ingresos.

Además, con la disminución de los establecimientos industriales, entre 1974 y 1985 se produjo una caída del 10% del empleo asalariado. Creció el número de trabajadores informales.

Como resultado de la política económica, la distribución del ingreso tuvo un sesgo regresivo y produjo cambios en la estructura social de la Argentina.

Analizando la evolución del coeficiente de GINI, se puede medir el grado de concentración del ingreso. Ratifica la regresión de la distribución del ingreso, ya que aumentó en el Gran Buenos Aires de 0,412 (1970) a 0,472 (1980).

El aumento de la pobreza es otro indicador de la caída del salario real. En 1974 los hogares pobres sobre el total de hogares representaban el 2,6% mientras que al finalizar la dictadura representaban el 25,3%.

**Estos indicadores tienen su vinculación con las políticas sociales. La tendencia negativa en la evolución del gasto social se acentuó entre 1976/1983. El gobierno militar planteó dos principios: el de la subsidiariedad del Estado y el de la descentralización de las prestaciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales.**

Ello implicaba que: el primero de ellos transfirió al sector privado las prestaciones sociales para los trabajadores asalariados, reservando el sector público la asistencia a estratos sociales en situación crítica; de ahí la introducción del arancelamiento en los hospitales públicos, del que fueron exceptuados quienes podían justificar su situación de pobreza.

En lo que respecta a la descentralización, se concretó la transferencia de escuelas y hospitales nacionales hacia las jurisdicciones locales. Como consecuencia, no sólo disminuyó el gasto social del gobierno nacional (en educación, salud y vivienda) en relación al PBI, sino también su participación en el presupuesto nacional, agudizando una tendencia negativa iniciada en la década del '60.

También, esta caída del gasto social –junto al aumento de la regresividad del sistema impositivo- tuvo un efecto nocivo sobre la redistribución de ingresos.

Al retirarse del poder, la herencia militar dejó una situación catastrófica: el país se hallaba en recesión, con una desocupación creciente, una inflación de más del 400%, una deuda externa de casi 45.000 millones de dólares (antes del golpe era de 8.000 millones y que representaba casi el 70% del PBI) y sin reservas internacionales.

**Finalmente, el país quedó atado desde entonces a los programas de ajuste monitoreados y controlados por el Fondo Monetario Internacional.**

### **1.2.2. El regreso de la democracia: el gobierno del Dr. Alfonsín 1983-1989**

Al asumir el gobierno radical del Dr. Raúl R. Alfonsín, sus objetivos macroeconómicos fueron saldar la llamada “deuda social” y lograr ajuste fiscal y la estabilidad de precios. **Los proyectos económicos no pudieron lograr los objetivos iniciales. Los cambios en la economía dispuestos por la dictadura habían sido muy profundos y el gobierno no advertía la magnitud de esas transformaciones.**

La situación inflacionaria y las cuentas fiscales no mostraron mejorías por tres cuestiones: la improvisación para resolver los problemas, el deterioro de la relación de intercambio disminuía el ingreso de divisas y los altos intereses de la deuda pública implicaban una fuente de egresos fiscales muy grande.

Estas dificultades económicas provocaron un incremento paulatino de la pobreza y el desempleo y tuvieron como resultado la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables. De esta manera, **se creó el Plan Alimentario Nacional (PAN) para asistir a las familias de menores ingresos y un incremento del Presupuesto educativo y de salud, constituyéndose en una innovación en materia de política social con la aparición de programas de emergencia alimentaria focalizados.**<sup>8</sup> **Esa focalización no era un fenómeno argentino, sino que se daba en un contexto internacional donde el término focalización se imponía como paradigma en política social.**

El PAN se caracterizó por focalizar en los pobres, además de constituirse en un programa centralizado y con cifras sumamente importantes, ya que abarcaba a 1.200.000 familias (alrededor del 15% de la población estimada de pobres que tenía la Argentina).

Como destaca el ex Ministro de Salud y Acción Social de la Nación (1983-1986) Aldo Neri<sup>9</sup>, al referirse a la intervención del gobierno radical con la implementación del PAN, indica que esta cobertura importante trajo consigo algunas irregularidades

“..Un porcentaje de los beneficiarios no debería haber estado incluido; también se daba el caso opuesto, personas que debían estar incluidas y no lo estaban. De todos modos, era un programa eficiente, con el 7% del gasto en gestión y el resto dentro de la caja de alimentos. Es difícil evaluarlo en términos del impacto sobre lo nutricional, pero en todo caso era un complemento alimentario importante además de un factor de refuerzo significativo al ingreso familiar..”

El otro aspecto que Neri rescata de esta intervención es la relación entre clientelismo y un programa focalizado cuando se entregan bienes en forma directa y la relación que se producía al interior de la Nación entre los gobiernos provinciales y el gobierno central con la introducción de este programa. Según el ex Ministro de Salud y Acción Social de la Nación

“..todos los programas que entregan algo de manera directa favorecen el clientelismo, y el PAN también. Obviamente no por nada había una discusión compleja entre las provincias y la Nación sobre quiénes eran los agentes del PAN. Esto daba lugar a una definición que era eminentemente política. Especialmente en un país gobernado por un partido, pero con mayoría de

---

<sup>8</sup> Conviene aclarar que ya existían programas focalizados en la Argentina pero no con la magnitud que alcanzó el PAN. En marzo de 1984 se inicia el PAN alcanzando a 5,6 millones de personas (cerca del 20% de la población del país), con un costo anual próximo a los 120 millones de dólares.

<sup>9</sup> Aldo Neri, *Los planes sociales: un paso hacia políticas universales*, en *Estrategias de Articulación de Políticas Sociales*, Asociación Argentina de Políticas Sociales, 1er. Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, AAPS Ediciones, 2002, pág. 87.

provincias gobernada por otro, siendo necesario llegar a entendimientos, como por ejemplo que la mitad de los agentes PAN eran designados por la gobernación y el resto por la Nación. Éstos eran los procesos de negociación política inherentes al desarrollo de un programa que tiene naturalmente riesgos de clientelismo...”

En 1989 se produce una hiperinflación que se tradujo en una disminución en la participación de los asalariados en el PBI, cayendo al 20% (en 1987 era del 27%).

**Como síntesis del gobierno radical, debe expresarse que no se produjeron modificaciones sustanciales ni en el nuevo balance de poder entre los diferentes sectores económicos, ni en la orientación general del proceso económico. El patrón de acumulación que comenzó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa del Dr. Alfonsín, para consolidarse por completo durante la posterior experiencia menemista.**

### **1.2.3. La profundización del modelo neoliberal: gobiernos del Dr. Menem 1989-1995 y 1995-1999**

Al asumir el Dr. Carlos S. Menem, entre 1989 y 1990 se asistió a lo que se consideraba una quiebra del Estado. Con el Plan de Convertibilidad, el gobierno menemista intentó encontrar una salida a esta situación de bancarrota, con la economía sufriendo una crisis hiperinflacionaria y recesiva, adaptando sus políticas económicas a los intereses de los acreedores externos y de los grandes conglomerados locales y extranjeros.

**Las reformas estructurales del gobierno del Dr. Menem (Privatización, liberalización comercial, desregulación de los mercados y de la actividad financiera) fueron un reflejo de las desarrolladas en el Consenso de Washington.**

**De esta manera, se realizó un programa neoliberal que reflejara los intereses del establishment (grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos).**

**Durante la gestión menemista, las políticas económicas observaron una orientación neoliberal, que implicaba el retiro del Estado de una serie de funciones, para confiarlas a los mecanismos del mercado.** Además, se descentralizaron funciones del Estado y se flexibilizó el mercado laboral buscando reducir el costo laboral.

Se modificó el sistema de seguridad social. Se pasó de un sistema público de reparto intergeneracional a otro de capitalización a cargo de entidades privadas denominadas “Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones” (AFJP) mientras las prestaciones seguían a cargo del régimen público, lo que provocaba un deterioro de las cuentas fiscales.

La nota visible del comercio exterior fue el notable avance de las importaciones. Además, la sobrevaluación del tipo de cambio implicó consecuencias negativas para la competencia de la industria local a partir del ingreso de mercaderías extranjeras.

El objetivo de las políticas de apertura y desregulación significaban dejar en manos del mercado la reasignación de los recursos productivos, bajo el supuesto de que aquél proporcionaba resultados más eficientes que otros tipos de formas de regulación.

**La paradoja del período menemista es que tratándose de un gobierno que surge del partido justicialista, que en los cuarenta con el gobierno de Perón constituyó el Estado de Bienestar y terminó con la beneficencia, este gobierno termina de provocar el desmantelamiento del Estado y generaliza las políticas asistenciales, ya implementas por la dictadura militar.**

La política social no fue la excepción a las modificaciones introducidas. **La política social cambió de una política de desarrollo con igualdad social a una política social cuyo objetivo central fuera el “combate a la pobreza”. En ese sentido, se diseñaron políticas focalizadas que garanticen la gobernabilidad concebida como ausencia de conflictos.**

Continuó el proceso de mayor concentración en la distribución del ingreso: para 1999 el 30% más pobre recibía el 8,2% (en 1974 11,1; en 1985 9,9%) del total de los ingresos y el 10% más rico el 36,2% (en 1974 28,2%; en 1985 33,3)

A partir de 1991, el desempleo se constituyó en el factor determinante de la elevación de la desigualdad de los ingresos familiares.

Teniendo en consideración el concepto de línea de pobreza (LP) –que determina el valor monetario del costo de una canasta de bienes y servicios de costo mínimo- y es otro indicador utilizado para analizar el nivel de calidad de vida de la población. Al finalizar el gobierno militar, el 18% de la población de la Capital y Gran Buenos Aires se encontraba por debajo de dicha línea. Entre 1984 y 1986, la incidencia de la pobreza se redujo al 15,7%, pero el brote hiperinflacionario provocó un fuerte aumento que determinó que el 47,4% de la población se ubicara por debajo de la LP en 1989. A partir de 1990, comenzó a revertirse la tendencia alcista, ubicándose en 16,9% en 1993. Desde entonces la curva retomó su tendencia ascendente llegando a 28% en 1996, para situarse en el 26% en 1998. En agosto de 1999, en la Capital y Gran Buenos Aires, había 3,3 millones de personas que vivían debajo de la LP (menos de 145 pesos mensuales), de las cuales más de 900.000 eran indigentes (menos de 70 pesos mensuales). De esto se desprende que el 28% de dicha población era pobre.

El desempleo, el subempleo y el trabajo informal se transformaron por primera vez en problemas relevantes en tanto acentuaban la exclusión social y contribuían al deterioro de las condiciones de vida.

Se dañaron las condiciones sociales. En 1994, por primera vez, la tasa de desempleo abierto superó el 10% de la población económicamente activa y otro tanto sucedió con el subempleo. Ambas tasas siguieron subiendo alcanzando así el 30%.

A partir de 1993, la tasa de desocupación experimentó un fuerte aumento que elevó la tasa de desempleo a 17,3% en 1996. En octubre de 1999, los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (de ahora en adelante INDEC) informaron que la desocupación había alcanzado el 13,8% mientras que la tasa de subocupación representaba el 14,3% de la población activa, lo que significaba que casi 4 millones de personas tenían problemas de empleo.

Los factores que explican éste fenómeno son: despidos producidos en el sector público como consecuencia de las privatizaciones, reducción de los estatales

provinciales resultado de los ajustes presupuestarios, cierre de empresas privadas con mano de obra intensiva (textiles y confecciones, entre otras), reducción de mano de obra en grandes empresas para mejorar la competitividad por la apertura externa.

La caída salarial, la regresiva distribución del ingreso, la precarización laboral y el desempleo se constituyeron en los factores estructurales que explicaban la intensidad de la pobreza, el incremento de su heterogeneidad (abarcando a sectores medios) y la agudización de su intensidad entre los más carenciados.

Las políticas destinadas a reducir y a eliminar la pobreza (Gasto Público Social) en este período 1990/1997 fue del 28,5% con respecto al PBI.

Los programas de asistencia y promoción social fueron insuficientes en función de la magnitud alcanzada por la exclusión social. Entre 1991 y 1997, las erogaciones correspondientes se mantuvieron en niveles inferiores al 1% del PBI. Estos programas se caracterizaron por la dispersión, la escasa coordinación, la exigüidad de los fondos asignados y se prestaron al uso clientelístico. Resultaron incapaces para contrarrestar los impactos de las reformas estructurales. **La asistencia social inició un rumbo gerencial y economicista de la eficiencia.**

**La política social con los niveles de pobreza expuestos empezó a dirigirse a los sectores más pobres y dejando de lado las políticas universales. Se caracterizó por su baja cobertura y alta fragmentación. Cobró importancia la focalización, que propone modernizar y racionalizar la política social estatal, aumentando su eficiencia y eficacia. Lo que se intentaba desde el gobierno con las políticas sociales era garantizar la subsistencia de los sectores más pobres de la población.** Esta concepción de la política social privilegiaba el carácter compensatorio o de subsistencia a los sectores más vulnerables.

Apenas asume el Dr. Menem, deja sin efecto el PAN y por un decreto presidencial crea el Bono Solidario de Emergencia. El programa consistía en la entrega de “bonos canjeables por mercadería” y para recibirlo era requisito la prueba de “pobreza real” que debía justificarse con una declaración jurada del

beneficiario en donde dejaba asentado su condición de pobre y que requería alimentos para subsistencia. El programa tuvo una corta duración ya que sus responsables entregaron chequeras de manera discrecional a diputados, senadores y políticos partidarios. Cuando la situación se hizo pública, renunció el Secretario de Salud y Acción Social, se suspendió el programa y en su lugar se propuso el PROSOCO (Programa Social Comunitario), que preveía además de prestación directa alimentaria y asistencial, el otorgamiento de subsidios alimentarios y locativos.

En dicho período, mientras se definían las políticas de asistencia de parte del gobierno, funcionó el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS) que, con créditos del Banco Mundial y la asistencia técnica del PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo), cumplió funciones de evaluación, diagnóstico, capacitación y asistencia técnica a los diferentes sectores de política social. El PRONATASS era el fundamento de las ideas y proyectos de las nuevas políticas sociales del gobierno menemista.

La Coordinadora General del PRONATASS<sup>10</sup> formulaba cuáles eran los principios ideológicos principales del organismo:

“[Es] obligación [del Estado] sintetizar y articular las ‘contradicciones de la sociedad civil’ [no sostener] políticas surgidas de un universalismo abstracto...”

“El Estado nacional debe racionalizar su gasto público, planificar y no administrar, focalizar correctamente a los beneficiarios para definir programas compensatorios...”

“El sector público debe elevar la productividad y rentabilidad social [que es] mejorar la producción y distribución con eficiencia, equidad y calidad de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios...”

“[La] labor [del planificador] no puede ser descontextualizada [...] [de] las reformas estructurales y normativas que de manera vertiginosa se han sucedido en nuestro país...”

“La medidas antes señaladas conforman [...] el nuevo contexto en el cual el planificador debe instrumentar las políticas sociales...”

---

<sup>10</sup> Ana Jaramillo, Coordinadora General, “Introducción”. Planificación Social, Buenos Aires, 1992.

En síntesis, desde esa unidad administrativa, se reflejaba el concepto neoliberal de las políticas sociales a implementar para asistir a la pobreza, no teniendo en cuenta las condiciones de su generación. No obstante, eran políticas de bajo impacto presupuestario y eran acordes a su condición ideológica.

Bajo signos neoliberales, las políticas sociales adquirieron un sesgo economicista y el mercado asume protagonismo al ser el principal asignador de recursos, por lo tanto, el Estado ocupa un papel secundario y residual en la provisión de bienes públicos, cuestión que debe estar sumamente fundamentada. El criterio de selección de los beneficiarios se hizo en base a una línea de pobreza.

**La política social adquiere rasgos de eficiencia y eficacia para utilizar el Presupuesto del Estado, garantizando la legitimidad de acumulación del sistema capitalista, evitando las estampidas sociales.**

**A mediados de la década del noventa se produce la aparición de los Programas de Transferencias Condicionadas de ingresos (más conocidos como PTC). La trilogía de condicionalidad, aprendizaje técnico de la focalización y transferencia directa al destinatario erigen a estos programas como la “solución”. Además, de las recomendaciones de los organismos que financian estas alternativas.**

Otro aspecto que implicaba un retroceso en materia social era el proceso de descentralización administrativa que trasladó el manejo de los hospitales públicos a las provincias y municipios y que generó conflictos entre las propias instituciones públicas. Los hospitales resultaron presionados para generar recursos que les permitieran costearse y para seleccionar a los pacientes de acuerdo con sus ingresos. Los pobres debían demostrar su carencia para acceder a la atención en dichos nosocomios.

La política educativa tampoco resultó promisorio para los más pobres. El principal problema del sistema educativo siguió siendo la deserción, poniendo en evidencia sus falencias para retener a los niños y a los jóvenes de hogares pobres. La necesidad de estas familias de volcar más miembros al mercado de empleo, presionaba para que los menores asuman tareas domésticas o busquen una salida laboral. La escuela no los retenía y no les proporciona la educación formal y la capacitación que el mercado de trabajo les exigía.

**Las políticas sociales estaban en línea con el modo de regulación estática de la pobreza. En tal sentido, esas políticas no buscan superar el problema, sino administrarlo de manera que su presencia no constituya un peligro social y político para la gobernabilidad del sistema. En el largo plazo, predominaba una visión tecnoliberal que considera a la pobreza como una situación transitoria y excepcional factible de ser superada cuando el crecimiento económico permita la prosperidad económica de la sociedad. Desde esta perspectiva, se descartan políticas macroeconómicas y macrosociales que generen procesos globales de distribución de recursos económicos.**

Entre los programas sociales implementados, se destaca el Plan Trabajar que consistía en el primer programa de empleo destinado a trabajadores desempleados. Este Plan resulta de importancia por la cobertura, duración y recursos como, también, por ser la base para el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

El Plan Trabajar empieza a ejecutarse en 1996 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), teniendo como objeto constituirse en un programa de empleo transitorio. Se otorgaba un beneficio mensual no remunerativo, cobertura de salud y seguro por accidente a aquellas personas en situación de desempleo y de pobreza, a cambio de la realización de una contraprestación laboral (generalmente una ocupación en servicios comunitarios).

El Plan trabajar fue continuado con los Planes Trabajar II y III, y llegó a tener como máximo 130 mil beneficiarios en 1997. Al finalizar el programa, fueron absorbidos por el PJJHD. A partir de 1998, el gobierno de Menem empieza a restringir este Plan, criterio que se profundiza con el gobierno de De La Rúa.

En 1999 la deuda externa alcanzaba a casi 150.000 millones de dólares.

Refiriéndose al período menemista, Ferrer<sup>11</sup> manifiesta que

“..La liberación de importaciones y la sobrevaluación del tipo de cambio incentivaron la sustitución de producción nacional por importaciones y debilitaron los eslabonamientos en el interior de la estructura productiva en los sectores de la economía, las empresas y las regiones del territorio nacional. La creciente brecha en el contenido tecnológico y de valor agregado entre las

---

<sup>11</sup> Ferrer, op. cit, pág. 412.

importaciones y exportaciones reveló que la economía argentina retornaba a una estructura productiva fundada en la explotación de sus recursos naturales y cada vez más alejada de una estructura diversificada y compleja, inherente a la mecánica del desarrollo y a la capacidad de participar en los segmentos más dinámicos del comercio internacional...”

**La desindustrialización iniciada en la dictadura militar y acentuada en los gobiernos menemistas provocó una grave caída en el empleo y, por ende, en la situación social argentina.** Si tuviéramos que hablar de un parangón con un tango lo que sucedió en la economía argentina, podríamos relacionarlo con el tango “Volver”, donde ese viajero debe regresar después de unos años de andar en busca de todo lo que extraña, y en ese sentido el “viaje económico”, esa nostalgia neoliberal implicó destruir los logros del modelo de sustitución de importaciones que tenía el país y del tejido social e inclusivo que se había logrado.

#### **1.2.4. El gobierno del Dr. De La Rúa: 1999-2001**

**El gobierno del Dr. Fernando De la Rúa heredó una situación crítica y un modelo definitivamente agotado y no tuvo ni vocación ni capacidad de cambiar el rumbo. Se sostuvo una política de continuidad con las líneas fundamentales guiadas por el gobierno menemista.**

**En este breve período, no se producen cambios sustanciales en materia de política social y lucha contra la pobreza.** Se agregan otros programas de empleo y transferencia de ingresos, como ser el Programa de Emergencia Laboral y el Solidaridad.

**La visión neoliberal seguía siendo utilizada en la implementación de las políticas sociales.** Los registros dan fe de ello. El Manual diseñado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales en el año 1999 en el país que expresaba<sup>12</sup>

“...la población beneficiaria es el conjunto de personas que han sido seleccionadas, a través de los criterios y los mecanismos de focalización, para recibir directamente los bienes y servicios que prestará el programa social...”

---

<sup>12</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, SIEMPRO, SDS, *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*, Buenos Aires, 1999, pág. 45.

“..para identificar la población beneficiaria es necesario: a) seleccionar criterios para focalizar, del conjunto de la población, objetivo, a la población beneficiaria, es decir, aquella que directamente se beneficiará de las prestaciones del programa. Los aspectos a considerar pueden ser: -disponibilidad de recursos económicos-financieros del programa; -disposición de recursos organizativos; -accesibilidad a la población; -criterios de equidad; b) identificar los mecanismos de focalización del programa; y c) analizar los costos de focalización (costos administrativos, psico-sociales y políticos)

La recesión iniciada a fines de 1998 agravó las condiciones sociales que produciendo consecuencias negativas en el PBI (entre 1998 y 2001 se redujo en 8,4%), el empleo y la distribución. En 2001 el desempleo indicaba una tasa del 18,3%. De La Rúa huye de la Casa de Gobierno, dejando una Argentina sumergida en el caos y la represión.<sup>13</sup>

En 2001, la fuga de capitales fue insostenible. A fines del año, se quebraron las reglas del juego con la suspensión de la convertibilidad y en enero de 2002 se anunció la suspensión de los pagos de la mayor parte de la deuda externa.

### **1.2.5. El gobierno provisorio del Dr. Duhalde: 2002-2003**

**El Dr. Eduardo A. Duhalde (2002-2003) asume el interinato y declara la Emergencia Pública en materia social, sanitaria, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561) el 6 de enero de 2002.**

**Se produce el abandono de la convertibilidad. Luego, la administración devalúa la moneda provocando un incremento generalizado de precios y pérdida del poder adquisitivo, que produce un fuerte aumento de los indicadores oficiales de la pobreza, que a comienzos de 2002 alcanzaba a más de la mitad de la población. La salida de la convertibilidad pulverizó los indicadores laborales, de ingresos y distributivos.**

Entre marzo y abril el cuadro era caótico: el tipo de cambio disparado, los precios fuera de control, la recaudación tributaria desplomada, la actividad

---

<sup>13</sup> Entre el 19 y 20 de diciembre de 2001, por la represión desatada murieron 38 argentinos en todo el país.

económica y el empleo en plena contracción y un deterioro sin precedentes de las condiciones sociales.

La crisis argentina provocó un crecimiento exponencial de los problemas socioeconómicos de la población. Este deterioro estaba asociado a las características del empleo disponible, la incidencia de la precariedad, los bajos ingresos del empleo, el aumento del desempleo y el subempleo abiertos, la informalidad y la pauperización del cuentapropismo de bajos ingresos.

En este contexto, agravado por una crisis de representatividad política y de legitimidad de políticas públicas, aparece la decisión de recurrir al Plan de Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD) que consistía en un subsidio de \$ 150,00 a 1.500.000 de desocupados en una primera etapa (hasta mayo 2002). Al focalizar en jefes de hogar desempleados, el beneficio es incompatible con el empleo formal.

La contraprestación exigida a los beneficiarios del programa es la participación en proyectos productivos, servicios comunitarios o cursos de capacitación. Además, el programa incorpora la condicionalidad del beneficio al cumplimiento de controles de asistencia escolar y de salud para los niños de los hogares beneficiarios.

El programa consistía en un subsidio monetario a cambio de trabajo. El programa tenía, en su inicio, un plazo fijo de vencimiento pero por la magnitud de su incidencia continuó en el tiempo.

El PJJHD alcanzó la cantidad de dos millones de perceptores en 2003. En 2003, se cerró la entrada al programa ante la restricción de recursos fiscales y la cobertura que había logrado el programa.

Antes de la asunción del Dr. Néstor Kirchner, la pobreza alcanzaba el 57% de la población.

### **1.2.6. El cambio de modelo económico. El gobierno del Dr. Kirchner: 2003-2007**

**Cuando asume el Dr. Néstor Kirchner (2003-2007), se inicia un nuevo modelo macroeconómico, pasando del régimen de valorización financiera previo a un régimen de acumulación productiva con inclusión social.**

**A partir de 2003, los gobiernos del Dr. Néstor Kirchner y Cristina Fernández inician una transformación de la economía del país, tratando de colocar al Estado en el centro de la escena, buscando la participación activa del Estado en la economía, en el sentido opuesto de lo que manifestaban sus antecesores que dejaban librado al mercado la política del país.**

**Asimismo, se provoca un giro en la política social donde el aspecto central de de la extensión de la protección pública pasa a ser el empleo formal y las grandes instituciones universalistas, dejando de lado el anterior sistema cuyo rol primordial era la lucha contra la pobreza y las políticas focalizadas como garantía mínima de seguridad de los pobres.**

Las características más importantes de este período económico fueron la capacidad para sostener altas tasas de crecimiento de la producción (7,1% de promedio anual entre 2003 y 2009) y la recuperación del mercado de trabajo, en lo que refiere a la generación de empleo (en cantidad y calidad), como así también en la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores (Beccaria<sup>14</sup> 2007).

En el mismo orden de ideas, Fraschina<sup>15</sup> indica que

“..A partir del gobierno de Néstor Kirchner, el sector productivo –y fundamentalmente el industrial se transformó nuevamente en el centro de la economía argentina. Es decir, desde el 2003 se verificó un proceso de industrialización de la economía nacional. En este sentido, la instauración del modelo de valorización productiva se tradujo en un aumento de la inclusión social como resultado de la generación de puestos de trabajo, reducción de la pobreza y la indigencia y una mejora en la participación de los asalariados en el producto y en la distribución del ingreso...”.

De esa manera, trataron de incentivar la demanda agregada siguiendo el pensamiento de Keynes con una fuerte intervención del Estado, actuando éste último como coordinador económico que regule la libertad individual a través del gasto público, inyectando mano de obra y financiando obra pública. En virtud de ello, se salió de la recesión desde el lado de la demanda y el consumo interno. El

---

<sup>14</sup> Luis Beccaria, *El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos*, en Kosacoff B. (*Crisis, Recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, 2007).

<sup>15</sup> Fraschina, op. cit.

modelo de desarrollo se consolidó a partir del crecimiento constante del mercado interno como resultado de la generación de puestos de trabajo, el aumento de los salarios a partir de la reactivación de las paritarias, el aumento de las jubilaciones, el incremento de la inversión pública y la expansión del gasto público social.

Aumentando el consumo, los empresarios empezaron a invertir y a contratar más empleados, logrando disminuir la desocupación a menos de un dígito. La rueda que gira con el andamiaje de mayor producción-mayor empleo-mayores salarios-mayor consumo-mayor producción es lo que ha provocado la mejora de las condiciones de vida y la inclusión de los ciudadanos argentinos.

Su principal sustento radica en los resultados alcanzados luego de la crisis fenomenal de 2001-2002. En efecto, la veloz recuperación del mercado de trabajo hizo que la tasa de desempleo bajara del 21,5 por ciento en mayo de 2002 hasta 7,5% a fines de 2007, como muestra impactante de la fuerte creación de empleo generado durante ese período, asociado a una mejora salarial general.

Se mejoró la relación del intercambio comercial superando las exportaciones a las importaciones, lo que tuvo implicancias en lo expuesto anteriormente en lo que respecta a la mejoría en los índices laborales.

La cancelación anticipada de la deuda al Fondo Monetario Internacional permitió eliminar la sujeción de las respectivas políticas económicas nacionales a las indicaciones del FMI, logrando una mayor autonomía en políticas económicas.

A fines de 2006 las reservas internacionales superaron los 30.000 millones de dólares, la desocupación bajo al 10% y la pobreza se mantenía en un 33,5%.

A medida que se produce la reactivación económica, se fueron recuperando puestos de trabajo, lo que posibilitó que esos trabajadores dejaran de ser titulares de derecho del PJJHD, ya que eran dados de baja al verificarse contribuciones patronales del empleo formal.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El MTEySS expone que desde mayo de 2003 a julio de 2007, 1.099.792 beneficiarios dejaron de cobrar el subsidio. Cercano al 50% por la obtención de un empleo formal y el resto por la salida a otros planes o porque dejaron de cumplir los requisitos para acceder a este beneficio (MTySS, 2008).

**En lo que respecta a los Programas sociales, se destaca la salida paulatina de los Planes de Jefes y Jefas hacia otros Programas. Es decir, se procuraba mantener el objetivo de otorgamiento de derechos desde una óptica de ciudadanía social, representados en la vigilancia de derechos sociales y el establecimiento de garantías por parte del Estado que incluyen la mitigación de riesgos y la cobertura de necesidades básicas, además de elementos de promoción social. Las políticas sociales implicaban el abandono del concepto asistencialista por el de promoción social.**

Otro aspecto que debe rescatarse del nuevo gobierno era la participación que se les daba a los trabajadores, representando una sustancial diferencia con los gobiernos anteriores.<sup>17</sup>

El ejemplo de la salida expuesta del PJJHD está constituido por la implementación de dos nuevos programas. Por un lado, el orientado a los hogares más vulnerables que es el Programa Familias por la inclusión social (Familias) que funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y que funciona a través de transferencias monetarias condicionadas a cumplimientos en materia de de salud y educación. Por otro lado, en la esfera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se formula el Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a aquellas personas con menores dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo. Ambos programas funcionan según el perfil de los titulares de derecho. Se destaca que los que iban quedando como titulares de derecho tenían una alta vulnerabilidad.

La idea de la implementación de los programas mencionados anteriormente era perfeccionar las dificultades y restricciones que exhibía el PJJHD.

El objeto de estos nuevos planes era mantener los ingresos recibidos por el programa anterior pero, a su vez, ir modificando la situación anterior a través de nuevos programas enfocados al mercado de trabajo. Una de las limitaciones que tenían los nuevos programas era que sólo incorporaban titulares de derecho del PJJHD. Lo que se intenta es desarrollar las capacidades humanas de la población

---

<sup>17</sup> Demian Panigo y Julio Cesar Neffa. "El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo". Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Buenos Aires, 2009, pág. 5.

excluida, tratando de quebrar el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

En esa línea, la mejora de los indicadores laborales fueron acompañados de políticas sociales procurando mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reintegrarse al mercado de trabajo, cambiando la mirada asistencialista hacia una concepción más abarcativa de la problemática social, incluyendo entre otros factores, al eje familia, equidad territorial y la promoción social.

Los planes que se han desarrollado desde el Ministerio de Desarrollo Social y que han permitido mejorar los indicadores sociales fueron los siguientes:

- 1) Plan de Desarrollo Local y Economía Social. Este Plan fue pensado con el objetivo de lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias. Lo que se busca es promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Se basa en apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social.
- 2) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Los objetivos de este plan han sido la asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social, incentivo a la autoproducción de alimentos en las familias y redes prestacionales, asistencia a comedores escolares, asistencia a huertas y granjas familiares, atención a la embarazada y al niño sano y fortalecimiento de la gestión descentralizada de fondos.
- 3) Plan Nacional Familias. El desarrollo de este plan comprende acciones de prevención, promoción y asistencia, tales como los programas de ingreso (Familias por la Inclusión Social, pensiones no contributivas, asistencia en las emergencias sociales climáticas).
- 4) Plan de Inclusión Previsional. El plan ha tenido el objetivo de alterar la huella negativa del desempleo masivo y el aumento del trabajo informal generado por el Plan de Convertibilidad sobre la posibilidad de acceder a una jubilación o pensión al llegar a los 60 o 65 años. Con este plan se han jubilado la cantidad cercana a dos

millones de personas en edad de jubilarse, pero sin los aportes necesarios para ello, logrando acceder a una jubilación digna, mejorando la tasa de cobertura previsional desde el 49% que tenía en los finales de la Convertibilidad a más del 85%.

Asimismo, es necesario agregar que las políticas sociales implementadas tuvieron su correlato en políticas públicas que tenían como objetivo mejorar las condiciones laborales de los trabajadores más vulnerables como ser los trabajadores rurales, empleados domésticos, pasantes, entre otros.<sup>18</sup> A continuación, se indican las normas más importantes:

1) Ley 26.063 Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico tiene como objetivo la registración de los trabajadores domésticos;

2) Decreto 1694/06 para regular el desempeño de las empresas de servicios eventuales y proteger a los trabajadores de esta actividad, evitando la evasión;

3) Ley N° 25.877 que establece la prohibición de prestación de servicios eventuales por parte de las empresas que figuren como cooperativas;

4) la Resolución N° 71/08 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que determina un límite a la jornada del trabajador agrario ya que antes se ajustaba a los usos y costumbres del lugar superando la jornada de 8 horas equiparando al trabajador rural con los de otras actividades, como asimismo la Ley de Corresponsabilidad Gremial (N° 26.377 de 2008 reglamentada por Decreto N° 1370/08) destinada a reducir el empleo en negro rural;

5) Ley N° 26.427 que mejora la condición ocupacional de los pasantes fijando un piso mínimo para las retribuciones en forma proporcional al salario de convenio y reducción de las horas trabajadas;

6) protección del trabajo infantil mediante la sanción en junio de 2008 de la Ley N° 26.390 que proponer acabar con la explotación laboral de los menores y;

---

<sup>18</sup> Cabe aclarar que algunas de las normas siguientes son sancionadas en el gobierno de la Dra. Fernández que es la continuación y profundización de este modelo económico.

7) Ley N° 25.871 que busca la protección de los trabajadores extranjeros a través de sanciones a los empresarios que no cumplan las disposiciones laborales vigentes;

### **1.2.7. La profundización del modelo de inclusión. El gobierno de la Dra. Fernández: 2007-continúa**

**El gobierno de la Dra. Cristina Fernández (2007-continúa) siguió con los lineamientos del Dr. Kirchner. Pero en el proceso de profundizar la distribución del ingreso, que era su plataforma electoral, se encontró con dos procesos que la afectaron: la crisis con las patronales del campo y la crisis internacional del año 2008.**

Por un lado, con relación al conflicto con las patronales agrarias, a partir de la resolución 125, Fraschina<sup>19</sup> indica que es la

“..disputa de dos modelos económicos. Uno es el modelo de las entidades agrarias, que implica la estructuración de la economía argentina a la producción y exportación de bienes primarios, retornando a la lógica del modelo agroexportador a partir de la venta externa de alimentos a los países centrales. Sin embargo, este modelo económico es sumamente excluyente debido a que la actividad primaria no absorbe gran cantidad de mano de obra, por lo cual si la economía argentina, como quieren los dueños de los campos, se especializa en la producción y exportación de bienes primarios se traduciría en un fuerte incremento de la desocupación, la pobreza y la indigencia..”

Por otro lado, la crisis internacional produjo efectos profundos en todo el mundo y la política del gobierno fue impedir la caída del desempleo (políticas activas de promoción y mantenimiento del empleo como los REPRO –Programa de Recuperación Productiva- por ejemplo), objetivo que fue logrado ya que el desempleo sólo disminuyó de 8 a 9,10% (3er. Trimestre 2009). Asimismo, para reducir o eliminar la pobreza se implementó en la Nación la asignación universal por hijo (AUH) para protección social y el Programa Ingreso Social con Trabajo.

La importancia de AUH<sup>20</sup> en un contexto de crisis internacional indica que, luego del período neoliberal, la estructura social y productiva del país ha cambiado

---

<sup>19</sup> Fraschina op. cit.

en una magnitud intensa que implicará un proceso largo para recuperar un país que históricamente no tenía graves dificultades con los indicadores de indigencia y pobreza.

Es por ello, que un trabajo de Agis, Cañete y Panigo<sup>21</sup> que analiza la Asignación Universal por Hijo (AUH) afirman que:

“..Entre el tercer trimestre de 2003 (primer dato de la EPH continua) y el segundo trimestre de 2009 (último dato disponible), por primera vez en la historia la incidencia de la pobreza en las personas se reduce entre un 80,5% y un 63,4% (dependiendo de la utilización del IPC GBA o el IPC 7 provincias, respectivamente), la indigencia disminuye entre un 70,9% y un 45,6% (idem anterior), y la desigualdad cae entre un 13,3% y un 36,7% (según se compare la dinámica del coeficiente de Gini o del ratio de ingresos medios del decil 10 respecto del decil 1.”

Se puede afirmar que el modelo económico kirchnerista ha sido el de mejores resultados macroeconómicos de las últimas décadas, donde se logró un crecimiento ininterrumpido durante 7 años (tasas cercanas al 8%), creación de cinco millones de puestos de trabajo, reducción del desempleo a tasas de un solo dígito, disminución del 30-40% del trabajo asalariado no registrado, recuperación del salario real y mejora de los indicadores de pobreza e indigencia.

**Este progreso económico y social ha sido logrado por el cambio del modelo neoliberal que regulaba la actividad productiva del país, pero también ha sido importante el no alineamiento con las entidades patronales del campo (Sociedad Rural, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y CONINAGRO) que deseaban regresar al modelo agroexportador en contraposición a la profundización de los frutos del proceso de acumulación productiva con inclusión social.**

Sin embargo, a pesar de las mejoras evidentes que resultan de analizar los indicadores sociales, laborales y económicos, cabe considerar que no se ha podido

---

<sup>20</sup>La AUH se implementa el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto del P.E.N. 1602/09. Se trata de una política que se incorpora a la Ley 24.714, otorgando una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, estableciendo como inciso c) del Art. 1º de esa ley la prestación no contributiva “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. La implementación, la supervisión, el pago y el control es realizada por el ANSES.

<sup>21</sup> Emmanuel Agis, Carlos Cañete y Demian Panigo, “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”. Documento de Trabajo CEIL-PIETTE, Argentina, pág. 8

recuperar la situación social que tenía la Argentina antes de la dictadura militar. Así concluyen Agis et al<sup>22</sup> cuando afirman que

“..los indicadores laborales y distributivos, así como los referidos a la pobreza y la indigencia no han podido retomar a los alcanzados a mediados de los `70 antes de que se produzca el golpe cívico-militar (Tasa de desocupación 3,4%, 17% de empleo no registrado, 4,4% de personas pobres y un 2% de personas indigentes, el coeficiente de Gini de 0,36% y una brecha de ingresos entre el decil más rico y el decil más pobre de la población de sólo 5,36...”

El desmembramiento del aparato productivo ha sido tan grande que los logros alcanzados requieren ser profundizados para conseguir la justicia social, objetivo de concepción, base, plataforma de los gobiernos kirchneristas.

Pensamos que no sólo esta asignación universal, sino todos los programas y planes que han sido llevados a cabo por los gobiernos en la Argentina son indispensables para recuperar la calidad de vida de sus ciudadanos, ya que las políticas y resabios del período neoliberal han sido catastróficos.

El análisis previo económico y político resulta de importancia para efectuar un estudio sobre las políticas sociales implementadas en la Provincia de Santa Fe en el contexto de crisis internacional y, en especial, para los menores de doce años que serán la generación del futuro que deberá articular las medidas necesarias para lograr la inclusión social de todos sus integrantes.

Por ello, esta investigación de los Programas Sociales intentará favorecer el desarrollo efectivo de la plena ciudadanía de la sociedad santafesina. Aún sabiendo, que siendo parte de un sistema capitalista las desigualdades deberán ser moderadas por el Estado con el objetivo de lograr la justicia social de los pueblos que lucharán permanentemente contra la maximización de la tasa de ganancia que promueve el sistema capitalista.

Aristóteles en su tiempo pensaba que la democracia es el gobierno de los más, de las grandes mayorías, en beneficio de los pobres, que en todas las sociedades conocidas, no por casualidad sino por razones causales siempre son mayoría. Criterio que es reforzado con Lincoln, quien expresa que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo debe ser la regla.

---

<sup>22</sup> Agis et al, op. cit., pág. 8.

Cuando se habla del término democracia no se está refiriendo a una democracia artificial en donde millones viven en condiciones indignas, sin agua, se mueren de hambre mientras otros gastan millones en guerras, donde el medio ambiente no se regula y cuando se lo regula se venden en el mercado permisos para contaminar, sino una democracia real donde los derechos de los ciudadanos sean respetados y sean el objetivo de sus gobernantes. Esos derechos significan un bienestar material, igualdad social, como así también la libre participación en la vida electoral.

Como bien lo plantea Boron<sup>23</sup> que cualquier teórico y, aún con la orientación ideológica que tenga, entre otros nombra a Marx, Platón, Hegel, Maquiavelo, "...coincidieron en un pronóstico: la democracia no puede sustentarse sobre sociedades signadas por la desigualdad y exclusión social.."

El análisis que se realice de las políticas sociales en la Provincia no intenta ser una solución rígida ni una receta a la problemática de la pobreza, utilizada en cualquier contexto socioeconómico, sino que tratará de ser una herramienta más a toda la bibliografía disponible que ayude a lo que el autor entiende que la pobreza es superable, siempre y cuando, exista un Estado activo que tenga como objetivo el bienestar de toda la ciudadanía y que no gobierne para una minoría.

---

<sup>23</sup> Boron, op. cit, pág 113.

## **Capítulo 2**

### **Marco Teórico General**

“Los filósofos se han limitado a interpretar  
el mundo de distintos modos; de lo que  
se trata es de transformarlo”

Karl Marx

Cuando hablamos sobre qué tipo de políticas sociales desarrolla cada gobierno, éstas tienen una relación directa con la base ideológica de las políticas económicas que las sustentan y fundamentan.

**Con esa matriz, se puede empezar a entender la lógica que impera en un Estado y que desencadena el modo de vida de sus habitantes. Por ello, los tres conceptos claves de Estado, Pobreza y Políticas Sociales como forma de intervención del Estado para reducir o eliminar la pobreza son las claves para empezar a delinear las relaciones que se producen dentro de un Estado.**

Por lo tanto, y teniendo en consideración, la variada bibliografía que respaldan estos elementos, se realizará un análisis integro, apoyándose en estudios precedentes, y que sirvan y que tengan afinidad al objeto de estudio.

**Al hablar de Estado es necesario precisar que el tratamiento del concepto ha sido desarrollado en forma amplia, pero una primera aproximación podría ser una forma de organización social, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.**

**El conflicto que se produce entre el Capital y el Trabajo es en el Estado. Algunos quieren un Estado Mínimo y otros un Estado Fuerte o, también llamado, Estado Interventor.**

También, hay que agregar otro ingrediente a la lucha expuesta entre Capital-Trabajo. Hoy la clase obrera no configura la amenaza que era hace unas décadas atrás. Con atino, Espina Prieto<sup>1</sup> expresa que

“..la clase obrera ya no es aquella industrial, conglomerada en enormes colectivos productivos, disciplinada y con grandes posibilidades de cohesión. No lo es ya en el mundo central, en una producción informatizada, con regímenes de trabajo flexibles, y nunca lo fue en la periferia. La contradicción trabajo-capital está fractalizada, combinada, articulada, refiltrada y multiplicada en otras innumerables contradicciones, relaciones de explotación y actores que la desbordan y complejizan...”

Como lo ha demostrado la historia en los distintos países, las ideas que han imperado en las últimas décadas del Siglo XX, como fuera expuesto también en el Consenso de Washington, han profesado y determinado el desmonte del Estado, sin embargo, sus promotores, otras instituciones y estudiosos del tema han evolucionado hacia instancias donde se hace necesaria la intervención del Estado en diferentes grados.

No obstante, las ideas neoliberales han permeado hasta a las instancias más progresistas de los gobiernos, en especial en los países periféricos. Por lo cual, constantemente, surge una controversia en cuanto al tamaño del Estado. Seguimos a Ayala Espino<sup>2</sup> que plantea

“..el tamaño óptimo del gobierno, no puede determinarse únicamente por el nivel fijo de un conjunto de indicadores fiscales –como sugiere la escuela de la elección pública en su teoría de las constituciones- sino, primordialmente, por las necesidades sociales, que se transforman permanentemente...”

Con relación a ello, Boron<sup>3</sup>, criterio que compartimos, expresa que

“..no se trata de proponer un estado “grande” sino un estado fuerte en un sentido financiero y organizacional, honesto y dotado de persuasivas capacidades de intervención y regulación en la vida económica y social...”

Sin embargo, no hay que caer en el extremo de estados más fuertes que agigantan su presupuesto en materia de seguridad siguiendo la doctrina de la “tolerancia cero<sup>4</sup>”.

---

<sup>1</sup> Mayra Paula Espina Prieto. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 11. *En publicación: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 11*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: agosto 2008. [Citado: 11/7/2010]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/prieto/prieto.pdf>

<sup>2</sup> José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía. UNAM. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Primera Edición 1996, pág. 54.

<sup>3</sup> Atilio Boron, *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, CLACSO, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina 2000, pág. 127.

Wacquant<sup>5</sup> ilustra esa situación cuando el Estado se aísla de su capacidad para intervenir en la economía expresando

“..Borramiento del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal..”

Es decir, que el aplicar políticas de seguridad en detrimento de políticas sociales implica un Estado que se desentiende de las políticas macroeconómicas que posibilitan el desarrollo de las mayorías y, por ello, tiene que salir a enmendar su inacción voluntaria o intencional en política económica recurriendo a un Estado Penal que prioriza las políticas de seguridad.

Y en el mismo sentido, Wacquant<sup>6</sup> concibe que

“..los mismos –países, partidos, políticos y profesores- que ayer, con el éxito insolente que es dable constatar a ambos lados del Atlántico, militaban a favor del ‘Estado mínimo’ en lo que refería a las prerrogativas del capital y la utilización de la mano de obra, exigen hoy igual fervor ‘más Estado’ para enmascarar y contener las consecuencias sociales deletéreas, en las regiones inferiores del espacio social, de la desregulación del trabajo asalariado y del deterioro de la protección social..”

Esta situación se manifiesta constantemente cuando se discuten políticas económicas y sociales en la Argentina. Algunos partidos propugnan por el establecimiento de “mano dura” cuando en su momento fueron los generadores de la situación social que se ha tratado de ir revirtiendo en la Argentina a partir del año 2003.

De esa manera, los que antes proponían un Estado mínimo en cuanto a la intervención del Estado, hoy son fervientes admiradores del ascenso de un Estado Penal. Wacquant<sup>7</sup> expresa con maestría cómo aparece y se justifica la criminalización de la pobreza y que resulta un complemento de la flexibilización laboral

“..lejos de contradecir el proyecto neoliberal de desregulación y extinción del sector público, el irresistible ascenso del Estado penal norteamericano constituye algo así como su negativo –en el sentido de reverso pero también de revelador-, porque traduce la puesta en vigencia de una *política de criminalización de la miseria que es el complemento indispensable de la imposición del trabajo asalariado precario* y mal pago como obligación ciudadana, así como de la

---

<sup>4</sup> Doctrina que pregona por todo el mundo William Bratton, ex jefe de la policía de New York bajo la alcaldía de Rudolph Giuliani.

<sup>5</sup> Loïc Wacquant, *Las cárceles de la miseria*, Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina 2000, pág. 22.

<sup>6</sup> Wacquant, op. cit. pág. 25

<sup>7</sup> Wacquant, op. cit., pág. 102

nueva configuración de los programas sociales en un sentido restrictivo y punitivo que le es concomitante...”

Lo que intenta el estado neoliberal norteamericano es adoctrinar a través del sistema penal a la clase obrera. Por un lado, descomprimir del índice de desocupación a hombres “que buscan trabajo” a través de su prisión en las cárceles estadounidenses y, por otro lado, en forma secundaria, aumentar la mano de obra ocupada en el sector bienes y servicios asociados a las cárceles. Lo que refleja ya un estado superior del neoliberalismo: el Estado Penal.<sup>8</sup>

Ese apartamiento del Estado Social implica el reconocimiento de que no hay o no habrá trabajo para todos. Pero cómo controlar esa situación es el planteo que se hacen los partidarios del Estado Penal. Ahí, entra en juego la decisión de un Estado que reprima o regule la pobreza, a través de las fuerzas policiales y judiciales.

En cambio, aquella capacidad de intervención del Estado, vista como reguladora de las fuerzas del mercado, permitiría controlar a los agentes económicos más poderosos y una fuerte organización evitaría los actos de corrupción que se generan al interior de un Estado con los agentes externos.

Al respecto, Rey et al<sup>9</sup> enuncian que

“..debemos entender que "más estado" puede ser también más posibilidad de injerencia política, es decir, más peso de los mecanismos democráticos para vehicular los intereses de los trabajadores por sobre la imposición de la lógica del mercado. Claro que para que ello sea posible es necesario construir relaciones de fuerzas sociales capaces de oponerse al inmenso poder amasado por el capital en el terreno del mercado globalizado...”

No obstante, cabría preguntarse si la intervención del Estado es posible en una economía capitalista. Creemos que el Estado es siempre responsable de su acción o inacción.

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar que Wacquant cita a W Young y M. Brown “Cross-National comparison of imprisonment”, en Michael Tonry (dir.), *Crime and Justice: a review of research*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995. En ese texto, los autores explican que los países de Europa con menores tasas de encarcelamiento y su evolución no se explican por las diferencias entre los índices de criminalidad mostrados por esos países, sino por sus distintas políticas sociales y penales y el grado de desigualdad que exhiben. Así, los países con menores tasas de crecimiento de su población carcelaria corresponden a los escandinavos. En cambio, los que han desregulado el mercado de trabajo o han recortado la ayuda social han experimentado un crecimiento importante de su población carcelaria como Inglaterra, Italia, España o Portugal.

<sup>9</sup> Mabel Thwaites Rey y José Castillo. *La vigencia del Manifiesto Comunista: su importancia para pensar el estado y la democracia*. En publicación: *Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras* Atilio A. Boron, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2001. ISBN: 950-9231-41x, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/teoria1/rey.rtf>.

Ahora bien, hay que advertir que cuando se realiza una defensa a ultranza del capital privado en cuanto a la intervención del Estado en la esfera privada, corresponde analizar que los defensores del sistema capitalista rechazan cualquier interferencia del Estado y que cada acción realizada por éste provoca daños graves a las bases del mercado. Esa intervención para esos sectores podría ocasionar el aislamiento internacional de los mercados a los países que controlen al sector privado, especialmente a las empresas multinacionales. En la práctica, la gravitación de esas empresas las convierte en actores más influyentes que los propios Estados.

Lo que se intenta explicar es que sería infantil considerar a las multinacionales meros actores privados cuando su dimensión es tan elevada que puede afectar la vida política y económica de un país que se somete a su actividad empresarial. Indudablemente, surge el interrogante si es posible en una sociedad capitalista avanzar en un proceso de distribución del ingreso manteniendo el esquema del capitalismo cuando ella está expuesta a los vaivenes de los capitalistas. Es decir: ¿cualquier decisión o intervención de un gobierno se expone a la aceptación o rechazo de los sectores capitalistas?

Tampoco debemos caer en la ingenuidad que nos quieren pautar los neoliberales cuando plantean el Estado mínimo mediante una modernización de la gestión o logrando que un gobierno sea más eficiente. Como también cuando se discute si una empresa debe funcionar o no bajo la órbita del Estado, es decir cuando se habla de estatizar, eso no debe ser considerado una postura conservadora o nacionalista, sino que discutir si un servicio debe ser prestado por el Estado debe ser la lógica que impere en todo gobierno, más aún cuando esa discusión sea en beneficio de la clase trabajadora y, por lo tanto, una manera de controlar al Capital, con el objeto de lograr una sociedad más equitativa, con menos excluidos.

**En este sentido, opinamos que aún cuando la propiedad de los medios de producción sigan siendo exclusividad de los capitalistas, la intervención del Estado es imprescindible para la inclusión de millones de personas que quedarían afuera del sistema y, por eso, las políticas sociales implementadas**

**en cada región adquieren relevancia porque se constituyen en el barco que evitará el naufragio hacia la exclusión.**

## **2.1. Concepto de Estado**

En primer lugar, se debe partir del concepto de Estado. Se utilizará la conceptualización ya esbozada que lo define como una forma de organización social, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

Para Locke, quien es considerado el padre del liberalismo, la función más importante del Estado es la sanción de leyes que protejan las libertades individuales frente al poder del mismo Estado. Lo que significa que el Estado debe abstraerse de la intervención del mercado. Es decir, en el pensamiento de Locke el derecho más importante en el capitalismo es el de la propiedad o, sea, los derechos individuales sobre los grupales.

Pero es necesario preguntarse que sucede cuando las personas forman una sociedad civil. ¿qué es lo que las une? Una de las cuestiones que determinan y regulan el accionar de la sociedad civil son las leyes.

Sin embargo, el sentimiento que genera en las sociedades que gran parte de la población sobrevive debajo de la línea de pobreza, o, aún peor, indigencia, con necesidades básicas insatisfechas, da lugar a la necesaria intervención del Estado para corregir esa expulsión de una vida digna que determinan las fuerzas del mercado.

Dri<sup>10</sup> se refiere a esas situaciones donde

---

<sup>10</sup> Rubén R. Dri. Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. En publicación: La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx Atilio Boron CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina 2000. ISBN: 950-9231-47-9. pág. 15.

“..se origina, de esa manera, "la plebe", el desecho de la sociedad, que recibirá diversas denominaciones como "lumpenproletariät", desecho, populacho, que forma un polo en contraposición al otro polo en el que se concentra cada vez más la riqueza, lo cual origina irritación y malestar. El Estado en su función universal de policía debe buscar caminos de solución para este grave problema social...”.

Hegel es consciente del surgimiento en el capitalismo del desecho que, posteriormente, tratará Marx en “El Capital”. Pero rechaza la caridad o limosna porque iría en contra de los principios de la sociedad civil y quitaría la dignidad a los individuos.

Por su parte, Marx<sup>11</sup> formula una concepción del Estado Liberal y su relación con "el deber ser" de éste:

“..El Estado es la encarnación del interés general de la sociedad y del derecho como encarnación de la libertad (...) El que no realiza la libertad racional es un mal Estado...”.

Marx habla del deber ser del Estado y la desviación de ello significaría un acto de corrupción.

Asimismo, Marx se espanta al observar al Estado como servidor del rico contra el pobre cuando expresa que la propiedad privada impone sus intereses al Estado. Sin embargo, Marx señala que si un Estado permanece fiel a sus convicciones, evitará las imposiciones de la propiedad privada.

No obstante, en última instancia Marx sostiene que la verdadera democracia se logrará con la autodeterminación del pueblo, y eso se lograría, con la desaparición del Estado, devenido en una sociedad comunista. Una sociedad sin clases y sin Estado.

Además, Marx considera que la necesidad del Estado aparece cuando se necesita un elemento de coerción para mantener las bases del sistema capitalista. La apropiación privada de los medios de producción y la consecuente desposesión de los medios de subsistencia de las mayorías, hacen necesario una instancia de control –el Estado- que sea capaz de manejar el conflicto que se producen internamente por las consecuencias de las desigualdades que se generan. En ese sentido, Lenin definió al Estado como un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, que regula el orden y los choques entre las clases.

---

<sup>11</sup> Karl Marx, *Rheinische Zeitung N° 195*, en *Escritos de Juventud*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, citado por Rey y Castillo, op. cit, pág. 6.

Vale aclarar que, en la exposición de los conceptos de Hegel y Marx debe considerarse el momento de la historia en la cual fueron escritos y, si bien, la sociedad sigue expuesta a los elementos esenciales del sistema capitalista, la fase de su desarrollo es distinta. Hoy todo está más globalizado y las crisis que operan en un país pueden trasladarse a muchos otros.

## **2.2. Nociones de Estado**

La noción de Estado ha sido desarrollada en forma extensa, pero para efectos de esta investigación, se tratará de relacionarlo con el concepto de pobreza y se tendrá en cuenta los antecedentes más importantes.

Es preciso indicar que el concepto de Estado ha sido estudiado desde la Antigua Grecia. En los comienzos de la cultura occidental, surgen dos teorías.

La primera de ellas alude a la organicista que considera que el Estado constituye el todo, es anterior al individuo. Éstos al unirse con el Estado, alcanzan libertad y perfección.

La segunda refiere a la teoría contractualista por la cual el ser humano es anterior al concepto de Estado. El Estado surge de un pacto entre individuos que renuncian a parte de su libertad por el bien colectivo. Estos integrantes del Estado realizan los actos en la búsqueda del bien común.

Si bien, ambas concepciones tienen como objetivo que el Estado sea el garante del bien común, la relación Estado-mercado y el accionar de cada uno de ellos variarán según la concepción que tenga cada Estado para el desarrollo de su operatividad.

**Además, cabe aclarar que las funciones desarrolladas por el Estado no son constantes. Por lo tanto, el rol del Estado y las instituciones que le dan el marco jurisdiccional se van modificando constantemente para cumplir con su cometido.**

Para desarrollar los diferentes tipos de Estado, nos auxiliaremos de una caracterización reciente realizada por Espina Prieto<sup>12</sup>, integrada con otros textos, tomando la relación Estado-Mercado como eje para concebir la estatalidad y la forma de la asignación de los recursos y para lograr el desarrollo. A partir de esa caracterización que se toma como base, se pueden concebir los siguientes enfoques:

*-Enfoque liberal:* el Estado debe proteger la libertad individual y la propiedad privada, garantizando la existencia de un mercado libre sin restricciones. El Estado debe tener una actuación mínima y no intervenir en la economía. El Estado puede ser promotor del desarrollo siempre que no intervenga en el mercado. Si interviene continuamente desvirtúa la libre competencia, que es la mejor distribuidora de bienes, porque la competencia económica estimula la eficiencia y la productividad. La política se concibe no como la búsqueda del bien común, sino como el arte de equilibrar los diferentes intereses.

Cuanto menos intervenga la acción del Estado mayor será la creación de riqueza y mejor su distribución.

*-Enfoque del Estado de Bienestar:* le corresponde al Estado velar por la responsabilidad de los ciudadanos. Debe realizar la coordinación económica y social, interviniendo en el mercado a través del gasto público, a través de sistemas de seguridad, con provisiones delimitadas. Esta responsabilidad se caracteriza por ser comprensiva y universal, porque bienestar hace referencia a un concepto amplio que se aplica para todos. Para ello, el Estado debe asumir una fuerte presencia que le permita la integración social de sus ciudadanos y las políticas sociales que debe implementar deben tener carácter universal.

La sociedad se une para defenderse de las agresiones del mercado que genera pobreza, exclusión y, a través de la intervención del Estado, impone límites al sistema capitalista.

---

<sup>12</sup> Mayra P. Espina Prieto, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en al experiencia cubana*, Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, 2008. Pág. 30/34.

*-Enfoque del Estado socialista:* el Estado se convierte, en la primera fase del comunismo, como distribuidor y, a partir de ello, como promotor de la igualdad. En la transición del capitalismo al socialismo, el Estado se constituye en propietario de los medios de producción y de la tierra y políticamente el ejercicio del poder de la clase obrera. Al establecerse la propiedad colectiva de los medios de producción y las relaciones socialistas de producción, desaparece cualquier forma de propiedad privada de los bienes de capital. Por lo tanto, desaparece el capitalismo como forma de apropiación de la plusvalía del trabajo asalariado, que para la teoría marxista constituye la explotación del proletariado. El Estado nacionaliza los medios de producción más importantes pertenecientes a las clases capitalistas o explotadoras y se convierte en el ordenador de la actividad económica. Con la victoria del socialismo, el Estado es propietario, el principal propietario de los medios de producción, empresario, productor y distribuidor, por lo cual ostenta una capacidad máxima de intervención en la economía, el mercado y el desarrollo social. De esta manera, concentra los medios de producción y ello le permite ser el organizador de toda la economía del país. Así, el estado socialista alcanza su plenitud y, a través de sus órganos de planificación y de administración, dirige y administra la economía nacional sobre la base del principio leninista del centralismo democrático.

El pensamiento socialista refleja el carácter subordinado del mercado, la centralidad de las necesidades y el alejamiento del igualitarismo distributivo.

*-Enfoque neoliberal:* el Estado debe reducir sus intervenciones en la economía y en el aspecto social, defendiendo las libertades individuales y la propiedad, impulsando las reglas que garanticen el crecimiento económico de un país. Por lo tanto, es un elemento importante, pero puede convertirse en una amenaza para ambos pilares del mercado, si sus intervenciones fueran más excesivas de las permitidas para un normal desenvolvimiento de la economía y del mercado. Por eso, hay que diferenciarlo de la ortodoxia liberal decimonónica (Siglo XIX) ya que no rechaza totalmente el intervencionismo estatal.

La teoría neoliberal entiende que la mejor manera de lograr la distribución de la riqueza de los miembros de la sociedad y el bienestar de sus individuos es a

través del crecimiento del producto, que se traducirá en un derrame a todos los miembros.

Los partidarios del neoliberalismo no hablan de un desmantelamiento del Estado, sino que proponen una disminución de la intervención pública en materia de desarrollo y equidad para las mayorías, como así también impulsar la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas, pero, en cambio, el Estado debe aumentar la intervención con las políticas relacionadas con la defensa del capital y su libre flujo. Lo que estaría indicando es que el Estado debe intervenir para desregular la economía. La globalización asumida como parte de ese proceso de cambios en el Estado permitiría una liberación comercial, revirtiendo las bases del proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.

### **2.3. Funciones del Estado**

Más allá del enfoque de Estado que los gobernantes determinen ejecutar, hay consenso en que un Estado debe tener las siguientes características:

-el fin es el bien común.

-equilibrio entre el costo de las necesidades públicas y los recursos que detraen de los ciudadanos para lograrlo. Es decir, que no tiene como objetivo el lucro.

-ser perdurables en el tiempo.

En cuanto a las funciones del Estado, utilizaremos el planteo de Musgrave<sup>13</sup>, quien define cuatro funciones importantes:

1. Mejorar la eficiencia económica: contribuir a la asignación socialmente deseable de los recursos. Se trata entonces del aspecto microeconómico de la

---

<sup>13</sup> Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. McGraw-Hill, 1992.

política económica, que centra su atención en el qué y el cómo de la vida económica. La justicia por tanto no escapa a este objetivo.

2. Mejorar la distribución del ingreso: se debe destinar importantes montos de recursos al mantenimiento de unos niveles mínimos de salud, educación, vivienda, seguridad, justicia, defensa, etc. Aquí juega un papel fundamental el gasto público social a aquellos sectores que presentan graves fallas de mercado.

3. Estabilización macroeconómica: el Estado utilizando los instrumentos de política macroeconómica debe propender por una economía próspera, con un crecimiento económico sostenido y balanceado.

4. Representar al país internacionalmente: se refiere a la protección del medio ambiente, programas de ayuda, coordinación global de la política macroeconómica, convenios sobre la reglamentación normativa a nivel internacional y las políticas económicas que se relacionan con la reducción en las barreras comerciales.

En esta investigación, se hará hincapié en la función distributiva de la intervención del Estado.

La actividad financiera del Estado significa una redistribución de la riqueza y de la renta, en el sentido que es el Estado el que extrae el dinero de los ciudadanos para girarlos a otros (directa o indirectamente) a través del gasto público. Esa redistribución podrá buscar una sociedad más o menos equitativa.

**En nuestra concepción, pensamos que esta función distributiva debe propender al bienestar de la sociedad. Por ello, se hace imprescindible arbitrar un conjunto de políticas sociales que tiendan a ello. Esas políticas requieren ser evaluadas para mejorarlas, cambiarlas o eliminarlas, en su caso. En ese sentido, adquiere relevancia la evaluación de las políticas públicas. Dicha evaluación debería ser un objetivo constante de los gobiernos en el sentido de lograr la mejor política social y de desarrollo posible.**

## **2.4 La función distributiva y su relación con la pobreza**

El Estado debe asumir la defensa del bien común. Esa defensa no es responsabilidad ni le interesa al mercado. Por lo tanto, es el Estado quien a través de la formulación de políticas sociales debe tener como horizonte que la pobreza no se convierta en una situación estructural que se vaya transmitiendo de generación en generación, por la ausencia de políticas de generación de capacidades orientadas a que todos puedan tener un trabajo. Eso es posible cuando una sociedad se compromete y tiene como meta ese objetivo.

Si se toma la definición que considera al desarrollo simplemente como crecimiento económico, cualquier actividad que motorice el producto bruto interno de un país será suficiente para lograr ese cometido. Sin embargo, la vertiginosa expansión económica experimentada en ciertos lugares de América Latina, no ha redundado en una disminución al menos proporcional de la pobreza, demostrándose en forma empírica que el crecimiento económico no implica necesariamente un “derrame” hacia una mejora en la distribución de los ingresos.

Hay suficiente bibliografía que concluye en que una política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad. Aún en los países con mayores tasas de crecimiento experimentadas en los últimos decenios del siglo XX y primero del Siglo XXI, no se ha logrado la erradicación de la pobreza, por eso es imprescindible la ejecución de políticas sociales como instrumento de generación de capital humano y, de esa manera, lograr el desarrollo sustentable.

**Para lo cual, aplicando el concepto de Musgrave para las funciones del Estado, las políticas sociales serán la base para conseguir ese desarrollo sustentable que implique la erradicación de la pobreza.**

## **Capítulo 3**

### **Análisis del concepto de pobreza**

“La mejor forma de hacer retroceder la  
prisión sigue siendo hacer progresar  
los derechos económicos y sociales”.

Loïc Wacquant

**Más allá de la concepción teórica que se utilice, hay un consenso a entender a la pobreza como una situación de carencias espirituales y materiales, de privaciones y desventajas económico-sociales (imposibilidad de acceso a recursos para satisfacer el abastecimiento de bienes materiales y espirituales) que inciden en el desgaste de la calidad de vida de las personas y el despliegue de un nivel de vida que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad.**

**Asimismo, hay un acuerdo generalizado de que la situación de pobreza es de carácter multidimensional. Este carácter hace hincapié en la multiplicidad de causas que inciden en su generación, como ser la económica, social, cultural, política, demográfica, ambiental, familiar, entre otras.**

#### **3.1. Definición de pobreza**

Al definir el término pobreza, que ha sido estudiado por economistas, sociólogos, filósofos e historiadores, podemos citar algunos destacados aportes que se han realizado.

Al respecto Sen<sup>1</sup> analiza la pobreza a partir de las capacidades de las personas. Es decir, que define a la pobreza como la ausencia de esas capacidades básicas que le permiten al individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. Lo que intenta explicar Sen es que la pobreza no significa escaso

---

<sup>1</sup> Amartya Sen, Nuevo examen de la desigualdad. Ed. Alianza, Madrid, 1992, pág. 53.

bienestar, sino que es la incapacidad de lograr el bienestar debido a la falta de medios. La pobreza, en Sen, no es falta de riqueza o ingreso, sino ausencia de capacidades básicas.

Spicker<sup>2</sup>, por su parte, expresa que al hablar de pobreza en las ciencias sociales se la puede identificar con once formas diferentes que son: insatisfacción de necesidades, bajo estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, condición de clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Spicker aclara que estas identificaciones serían mutuamente excluyentes. No obstante, varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación.

Si bien el término pobreza según lo expuesto por Spicker ha sido utilizado en diferentes acepciones, las más utilizadas son las que refieren a las nociones de necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos. Para estas nociones los indicadores de bienestar aceptados han sido la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible.

El primero de ellos, la interpretación de “necesidad” habla de pobreza como la carencia de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas requeridas para vivir y, de esa forma, considerarse como un miembro de la sociedad.

Por otro lado, el término “estándar de vida” refiere a que la pobreza es una condición de vida inferior al nivel socialmente aceptable, no haciendo referencia exclusivamente al hecho de privaciones determinadas. Esto quiere decir, por ejemplo, que una persona puede vivir sin ir a la cancha, ir a un recital, leer un libro, pero si su ingreso no alcanza para poder realizar esas actividades, podría ser considerada pobre si el análisis estaría basado en la cobertura de esos eventos.

Y por último, la noción de insuficiencia de recursos remite a la carencia de medios propios para adquirir lo que una persona necesita. Es decir, que si una persona satisface sus recursos por medios ajenos no significa que deje de ser pobre.

---

<sup>2</sup> Paul Spicker, 1999. Definitions of poverty: eleven clusters of meaning. En Gordon y Spicker, The international glossary on poverty, 1999, pág. 151-160

Por su parte, Peter Townsend<sup>3</sup> enumera tres nociones. Una de ellas habla de pobreza como privación relativa, la segunda como subsistencia y la última como necesidades básicas. Asimismo, elabora un concepto de pobreza como aquella situación en la que determinados individuos desarrollan su vida con recursos que no les permiten cumplir las elaboradas demandas sociales y costumbres que han sido asignadas a los ciudadanos. Lo que intenta expresar es que esas personas están material y socialmente carenciados en una cantidad de formas que se pueden visualizar, describir y medir.

Para el Banco Mundial<sup>4</sup>, con el objeto de realizar comparaciones entre países, ha definido a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Con el objeto de realizar comparaciones internacionales, el Banco Mundial estipula líneas de pobreza internacionales de u\$s 1 y u\$s 2 en términos de paridad de poder de compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. La idea de definir a la pobreza de ese modo tiene como objeto medir el nivel de vida, establecer el nivel de vida mínimo y determinar cuánta pobreza hay en el mundo. Por lo tanto, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países. De esta manera, la pobreza absoluta son todas aquellas personas que viven con menos de un dólar diario y la pobreza relativa son aquellas que viven con menos de dólares diarios.

Otro aspecto que debe analizarse es la diferencia entre pobreza y marginación. Podemos suponer, que si bien la marginación y la pobreza son fenómenos similares, no describen la misma situación. En la pobreza, generalmente se define a la población que se encuentra con algún grado de carencia o necesidad, y por su parte, en la marginación hacemos referencia a aquellos grupos de la sociedad que se encuentran excluidos y que no se ven beneficiados por el desarrollo del país. Es decir, se puede ser pobre pero no excluido de la sociedad, así como también se puede ser pobre y participar en la generación de la riqueza de un país y recibir algunos beneficios.

También hay que diferenciar los términos de pobreza relativa y absoluta. Habitualmente, la primera, parte del criterio de que el bienestar de un individuo o

---

<sup>3</sup> Peter Townsend. 1993, *La conceptualización de la pobreza*, en Revista de comercio exterior, vol. 53, núm. 5, México. 1993, pág. 446.

<sup>4</sup> BANCO MUNDIAL, La medición de la pobreza, en Revista de comercio exterior, vol. 42, núm. 4, México, 1990.

familia no depende sólo de su nivel de consumo o gasto, sino del retraso de su situación con respecto a otros miembros de la sociedad. La pobreza absoluta correspondería entonces a las personas carentes de acceso a un consumo y a un gasto mínimo establecido para un cierto nivel de desarrollo socioeconómico, lo que en los casos extremos pondría en peligro su propia supervivencia.

Hasta en la actualidad, al definir el concepto de pobreza han prevalecido los criterios desde el punto de vista económico, pero es indudable que enriquecería el debate sobre la pobreza, la mirada de otras disciplinas como filósofos, sociólogos, psicólogos, etc.

Evidentemente, la pobreza tiene una relación directa con la privación o carencia en el nivel de vida de las personas. Esto se traduce en desnutrición, falta de acceso a una vivienda digna, deterioro en los niveles de educación y de salud y desinterés en ser parte de la sociedad de la cual forma parte, porque siente que esa sociedad la ha excluido de su integración.

**Pero, pensamos que sería más acertada una conceptualización que involucre las necesidades que tenemos como seres humanos, y no solamente la incidencia del nivel de vida. De esta forma, siguiendo a Chávez<sup>5</sup>, consideraremos a la pobreza en este trabajo como**

**“...toda carencia o limitación que obstaculiza el despliegue de las potencialidades existentes en el ser humano, y le impide la plena satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales...”**

Para explicar el concepto anterior, es necesario agregar lo que al respecto expresa Chávez<sup>6</sup> quien formula que

“..En países económicamente ricos pueden proliferar -y de hecho se dan a menudo en la práctica- fenómenos tan negativos como el racismo, la xenofobia, la drogadicción, la pornografía infantil y el comercio de órganos, entre muchos otros; y se extienden problemas como la inseguridad emocional, el individualismo extremo y la soledad, los cuales sin duda empobrecen a sus habitantes desde el punto de vista espiritual. Contrariamente, naciones pobres en el plano material, pueden atesorar grandes riquezas culturales. Por ello, no parece adecuado hablar de países "pobres" y de países "ricos", en sentido general, como si lo fueran en todos los ámbitos de la vida...”

---

<sup>5</sup> Ernesto Chávez Negrín. El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares. Ernesto Chávez Negrín. En: El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Ciudad de La Habana, Cuba: marzo2003, pág. 7.

<sup>6</sup> Chávez Negrín. ibídem, pág. 7.

Ya no se habla solamente a la pobreza desde el punto de vista económico, sino que se tienen en cuenta otras características que definan el modo de vida de sus habitantes.

Ese criterio es el que expresa Sané<sup>7</sup>

“..La pobreza no es sólo económica, sino también social, política y cultural. Se caracteriza por la privación de los derechos humanos: los derechos económicos (derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado), sociales (derecho a la asistencia médica y a la educación), políticos (derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación) y culturales (derecho a mantener su propia identidad cultural y a tomar parte en la vida cultural de la comunidad). La pobreza es consecuencia de la violación de dichos derechos que han de ser respetados para garantizar la dignidad de toda persona. Por lo tanto, las problemáticas relacionadas con la pobreza se han de tratar mediante un enfoque basado en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y de las obligaciones correspondientes a los estados y a la comunidad internacional..”

**Es decir que, la definición de pobreza no debe involucrar solamente el carácter económico, sino que debemos encarar la discusión involucrando todos los aspectos que hacen al respeto de los derechos humanos (derechos económicos, sociales, políticos y culturales)**

Este concepto requiere entender a la pobreza, no como un proceso que busque paliar la situación actual o, como se ha denominado en forma errónea “atacar a los grupos vulnerables o atacar a la pobreza extrema”, sino como un proceso que requiere una participación activa del Estado incentivando y procurando el desarrollo de las capacidades para posibilitar el desarrollo humano, lo que Sen ha referido como el logro de las capacidades para alcanzar un nivel de vida adecuado.

A su vez, es necesario coincidir con lo formulado por Espina Prieto<sup>8</sup> quien define a la pobreza que

“..es expresión de relaciones sociales excluyentes, que se generan a partir de la matriz de reproducción material de las sociedades, en su base productiva, como eslabón primario de la constitución de las desigualdades y de manifestación de relaciones de poder en el plano económico, que tienen una manifestación tangible en las relaciones de distribución, donde se verifica un proceso de apropiación de bienes sustentada en la explotación..”

---

<sup>7</sup> Pierre Sané, *Las ciencias sociales y humanas en la lucha contra la pobreza*, en Boletín de MOST (París) N° 10, 2001, pág. 1.

<sup>8</sup> Mayra P. Espina Prieto, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en al experiencia cubana*”, Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, 2008, pág. 91.

Entonces, la pobreza no resulta ser una situación casual o efecto de una situación desventajosa, sino que tiene su origen en el esquema productivo de tenencia o carencia de los medios de explotación que va dejando el tendal de excluidos, marginados o pobres del sistema capitalista.

Es un proceso constante y con una estructura productiva desigualitaria, que ocasionan el acceso o no a los bienes sociales y que van provocando desigualdades y limitaciones.

Por eso, el surgimiento de la pobreza surge del seno de la estructura del sistema capitalista que divide a la sociedad en clases sociales y esas complejas relaciones que se establecen entre los propietarios de los medios de producción y los explotados constituye la base de la reproducción. Espina Prieto<sup>9</sup> define a esta situación cuando expresa que

“..la pobreza se encuentra ubicada dentro de una estructura socioclasista, definida como entramado de posiciones y dinámica de constreñimientos, de grupos sociales y de las relaciones que se establecen entre ellos, que se configuran a partir, en primer lugar –pero no exclusivamente- de la división social del trabajo y de las relaciones de propiedad que constituyen la base de la reproducción material de una sociedad histórica concreta. Ese entramado expresa el grado de estratificación y desigualdad primaria, así como de inclusión o exclusión, que caracteriza a dicha sociedad y se conecta con otros ejes de articulación de diferencias sociales de naturaleza histórico-cultural (de género, generaciones, raza, etnia, entre otros)..”

No obstante, es preciso reafirmar que el Estado no asume una posición neutra en la generación de las desigualdades, sino que es un instrumento de imposición de poder de clase. Sin embargo, estimamos que la única alternativa para proteger a los excluidos, en el sistema capitalista, la constituye el Estado, es por ello que las vías de mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más desprotegidos será a través de la intervención del Estado. Y esta intervención, requerirá de los órganos de control externo para retroalimentar a la política pública y mejorar el desarrollo de la misma.

Sin embargo, deberá ser objeto de otro estudio entender si es posible que la reproducción de este sistema capitalista globalizado llegue a un punto donde las desigualdades puedan ser extirpadas para que todos podamos habitar un mundo mejor.

---

<sup>9</sup> Espina Prieto, op. cit. 92.

Cabe aclarar que, aunque compartimos el criterio esbozado recientemente en cuanto a la medición de la pobreza que no involucre solamente el aspecto económico, sino todos los aspectos que tienen como objetivo el desarrollo humano, cuando se realice la caracterización de los Programas implementados en la provincia, se utiliza el concepto tradicional de pobreza de ingresos (medida con respecto a una línea dada por el costo de una canasta básica para un adulto equivalente). Dicha elección radica en que los programas en la provincia de Santa Fe utilizan el concepto de ingresos para estipular si a una persona le corresponde incluirla o no dentro de un Programa.<sup>10</sup>

### **3.2. Enfoques de medición**

Si bien existen diferentes formas de plasmar la medición de pobreza, como una primera aproximación, se debe realizar una clasificación entre los diferentes enfoques en “unidimensionales” o “multidimensionales”.

**El enfoque monetario es un enfoque unidimensional y es el que mayoritariamente utilizan los organismos internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial.** Esta caracterización se basa en el nivel de ingreso para identificar y medir la pobreza. De esta forma, es el dinero de acuerdo al nivel de ingresos o consumos de las personas el que determina el criterio para estimar el grado de pobreza. Por lo tanto, el nivel de ingreso se configura en el único elemento del enfoque monetario para analizar la pobreza.

**Por otro lado, existen los enfoques multidimensionales. Se los describe como aquellos que examinan las necesidades básicas, las capacidades y los derechos humanos, utilizando un amplio espectro de índices a los efectos de medir e identificar la pobreza.** Quienes sostienen que este enfoque es el más adecuado consideran que el hecho de generar una lista de derechos, necesidades o capacidades para investigar si un individuo es pobre y, al mismo tiempo, generar

---

<sup>10</sup> Aquí nos referimos solamente a los Programas que establecen el techo hasta cuando se otorgará la prestación monetaria, porque hay otros, como por ejemplo, el funcionamiento de los comedores escolares que no discriminan entre los alumnos que asisten al establecimiento educativo.

las alternativas que posibiliten reducir la pobreza. **A diferencia del enfoque monetario que tiene como objetivo elevar el nivel de ingresos o consumo, el enfoque multidimensional determina cuáles derechos y necesidades básicas, son indispensables para dejar de ser considerado pobre, como podría ser el acceso a determinados servicios públicos, vivienda, consumos, infraestructura, entre otros.**

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha recibido múltiples críticas. Una de ellas, le corresponde a Amartya Sen<sup>11</sup> quien considera que no hay una correlación estrecha entre la pobreza conceptualizada como escasez de ingreso y la pobreza expresada como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales.

Muchos autores que coinciden con este orden de ideas consideran que la pobreza no debe analizarse exclusivamente por el acceso a determinados bienes que tenga una persona. Por lo tanto, además de ello, se hace indispensable que las personas tengan la capacidad de utilizarlos de manera adecuada, lo que les convertirá en individuos libres que puedan desarrollarse y obtener el bienestar. De esta manera, Sen indica que si se produce la conversión del ingreso en capacidades básicas, la misma podría variar entre diferentes personas, ya que está afectada por variables que una persona puede o no tener ningún control, como lo son la edad, el sexo, la ubicación geográfica y la epidemiología.

Esto quiere significarnos que no debe analizarse la pobreza, sin tener en cuenta los aspectos citados, porque sino se tienen en cuenta los aspectos personales, el concepto de pobreza puede ser equivocado. Un ejemplo sencillo lo constituye la comparación entre dos personas: una joven y otra longeva. En el segundo de los casos el gasto en medicamentos resultará mucho mayor, con lo cual perdería sentido si a los dos se los incluya en una misma categoría según el ingreso percibido.

En cuanto a las mediciones de pobreza, como se ha explicado a los fines del análisis de los programas implementados en la provincia de Santa Fe se utilizó el método identificación de líneas de pobreza –también llamado método indirecto-.

---

<sup>11</sup> Amartya Sen, *La desigualdad económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 239.

Éste método consiste en calcular el ingreso per cápita mínimo para cubrir la canasta básica de consumo, que incluye una canasta alimentaria –que proporciona los requerimientos nutricionales elementales – y otra de bienes y servicios. El costo de la canasta básica alimentaria establece la línea de pobreza grave o extrema (aquellos cuyos ingresos están en el límite para cubrirla) y la indigencia (aquellos que no alcanzan a cubrirla). El costo de la canasta básica completa señala la línea de pobreza total.

Por su parte, el método directo o necesidades básicas insatisfechas consiste en evaluar directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, encuestándolos sobre los bienes y servicios de que disponen. Este método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado. Al definir el conjunto de necesidades básicas de consumo de bienes y servicios, su objeto reside en verificar que familias no pueden satisfacer una o más de ellas, lo cual las coloca en situación de pobreza. Por ejemplo, se utilizan para este tipo de encuestas el tipo de vivienda, la infraestructura con que cuenta el hogar, el acceso a educación y salud, alimentación, entre otros.

A tales efectos, hay que distinguir dos definiciones de pobreza: moderada y extrema. Los pobres moderados son aquellos individuos que viven en familias cuyo ingreso equivalente es inferior a la línea de la pobreza moderada oficial de la región que habitan y pobres extremos a aquellas personas que viven en familias cuyo ingreso equivalente es inferior a la línea de la pobreza extrema (indigencia) oficial de la región que habitan. Esta conceptualización sirve a los fines de cotejar determinados programas que hacen referencia a la situación de pobreza con el índice de referencia del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Existen otros métodos, que no serán analizados a los fines de este estudio, como ser el método de agregado consumo; método distancia, intensidad y magnitud de la pobreza; método integrado o combinado; medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH); métodos cualitativos.

Si bien ya se ha explicado anteriormente, estos métodos han recibido múltiples críticas. Ello se debe a que se reduce el concepto de la pobreza a un estereotipo economicista, subjetivo o biológico, donde se realiza una

homogeneización de un fenómeno multicausal que constituye la pobreza. Así, se tiende a solucionar el problema con políticas de corte neoliberal y asistencialista, y no se busca solucionar la raíz estructural del problema que es lograr el desarrollo humano de las personas involucradas.

**Entonces, debemos concluir que el mejor enfoque para explicar y medir la pobreza es el enfoque multidimensional ya que esa visión es la que mejor se adapta para analizar la pobreza que es un fenómeno heterogéneo y tiene múltiples dimensiones. El hecho de reducirlo a una medición basada en cuestiones monetarias o de consumos reduciría la visión del fenómeno en análisis.**

No obstante, el enfoque monetario posee algunas ventajas que lo hace atractivo a los fines de su utilización como ser la posibilidad de realizar comparaciones entre diferentes países y la evolución en el tiempo de esos mismos países y la otra es la posibilidad es su utilización en economías de mercado donde para la adquisición de bienes y servicios se utiliza el dinero, aún conociendo de la existencia que algunos bienes los provee gratuitamente el Estado.

Es decir, que a veces este concepto podrá ser interesante por el hecho de que constituirá la base para investigar el fenómeno multidimensional y, de esa forma, determinar porque una persona debe ser considerada pobre o la decisión sobre qué alternativas actuar para solucionar la pobreza.

### **3.3. Concepciones de pobreza**

Considerando las diferentes vertientes que explican la generación de desigualdades económicas y sociales, la distribución del ingreso y la exclusión, se partirá de un análisis realizado por Espina Prieto<sup>12</sup>, ayudado por otros textos, que

---

<sup>12</sup> Mayra P. Espina Prieto, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en al experiencia cubana*, Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, 2008, pág. 47/54.

posibilitará especificar cómo se ha conceptualizado a la pobreza desde las diferentes corrientes teóricas.

*-Concepción liberal clásica (Adam Smith):* esta corriente prioriza la eficiencia económica, que debe ser complementada con el buen funcionamiento de las instituciones (principalmente hace referencia al Estado). El Estado no debe intervenir en el buen funcionamiento del mercado a través de la redistribución porque ello afectaría el normal desenvolvimiento de la esfera privada, afectando los incentivos para trabajar e invertir. Su intervención se justifica en casos extremos que provoquen desventajas sociales fuertes o cuando se altere el funcionamiento del mercado. Cuando el Estado intervenga provocará la pobreza por el mal funcionamiento de las Instituciones, Mercado y los particulares.

*-Concepción del pesimismo demográfico (Malthus):* Villarespe<sup>13</sup> explica la teoría que experimenta el desequilibrio entre el crecimiento de la población y los recursos. La causa fundamental de la pobreza está en el crecimiento de la población, por ello, ésta debería ser controlada por el Estado. Para Malthus los pobres tendían a ser muy pobres y los muy pobres llegarían al hambre y hasta la muerte. Por lo cual, si se produce un control de la población, se podrá atenuar la pobreza.

*Concepción del realismo económico (Ricardo):* acepta la tesis malthusiana. Sin embargo, Ricardo considera que el proceso de acumulación y el libre mercado ajustarán el crecimiento poblacional a la demanda de trabajo. Lo que intenta explicar Ricardo es que no debe controlarse la población, sino que ella se ajustará por las fuerzas naturales. Ricardo indica que no será suficiente dejar todo en las manos del mercado para lograr el crecimiento económico con equilibrio. En ese sentido, el crecimiento poblacional si no es acompañado con un crecimiento del producto, inevitablemente provocará un obstáculo para la distribución del ingreso. Además, Ricardo no acordaba con las leyes contra la pobreza, ya que considera que esas leyes habían vuelto perezosa a la gente.

---

<sup>13</sup> Verónica Villarespe, “Los economistas políticos clásicos: pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes”, en Problemas del Desarrollo, Vol. 31, núm. 123, México, Instituto de Investigaciones Económicas (I I Ec), UNAM, octubre-diciembre 2000, pág. 30.

*Concepción del liberalismo democrático (John Stuart Mill):* contemplaba el argumento que no había una relación directa entre riqueza social con equidad y eliminación de la pobreza. Consideraba al Estado como parte de la solución a la pobreza. Los otros elementos para solucionar el flagelo de la pobreza lo constituían la propiedad privada y el compromiso personal. La falla en alguno de los elementos mencionados o en la falta de relación entre ellos serían las causas de la pobreza.

*Concepción de la economía positiva (Alfred Marshall):* si bien entiende que no debe afectarse el principio de la libre iniciativa, considera necesario la intervención del Estado para paliar las desigualdades de riqueza que se presentan en la economía. Para ello, el Estado es quien debe actuar a través de sus instituciones para mejorar el bienestar de la clase trabajadora. El mercado genera desigualdades, que el Estado debe corregir, pero sin obstaculizar la libre competencia.

*Concepción del Estado de Bienestar (J. M. Keynes):* como consecuencia de la crisis de los años veinte, aparece esta teoría que critica la total libertad de los mercados. El desempeño ineficiente y desequilibrado de los mercados es un producto de las debilidades de coordinación e información para la toma de decisiones, tanto sea del sector privado, sector público, ya sea entre sí o entre ellos. Ese desempeño provoca las carencias en ahorro, inversión, libre oferta, libre demanda, generando subocupación. La forma de darle solución a éste potencial problema es la intervención del Estado como distribuidor al mercado, actuando como coordinador económico que regula la libertad individual a través del gasto público.

*Concepción de síntesis neoclásica (P. Samuelson):* hace hincapié en el aumento de la distribución, resultando una síntesis de la teoría keynesiana y la teoría convencional clásica. De esa manera, especifica que si se promueven adecuadas políticas monetarias y fiscales se evitarán crisis cíclicas, se promoverá el crecimiento, alto empleo y bajas tasas de inflación. Para lograr ello, el instrumento más eficaz son los impuestos progresivos.

*Concepción neoliberal (F. Hayek, L. Von Nises, M. Friedman, J. Buchanan):* considera al mercado como regulador y coordinador de la economía, lo que significa que el Estado queda relegado a un papel secundario. Debido a su ineficiencia en la administración de la economía, toda la producción debe ser realizada por el sector privado. Las desigualdades son inevitables y son necesarias para el desarrollo económico. Lo que termina determinando la situación personal va a depender en este pensamiento del azar y de las elecciones personales. El mejor asignador de recursos de la economía es el mercado y los individuos deben acudir a él teniendo la información necesaria para evaluar los mercados y operar sobre ellos. Es decir, que la pobreza y riqueza se producen como efectos espontáneos del libre juego en el mercado, como consecuencia de las acciones individuales. El Estado debe reducir su accionar a lo mínimo indispensable y su intervención social sólo debe limitarse a una focalización en las situaciones sociales de mayor vulnerabilidad.

*Concepción marxista (Marx, Engels, Lenin y pensadores contemporáneos como Poulantzas, Olin Wrigt y González Casanova):* no consideran que la población ni las consecuencias que se producen por la falta del libre mercado sean las causales de la pobreza y las desigualdades. El marxismo considera que la pobreza y las desigualdades se generan como consecuencia de la división social del trabajo que se sustenta en la propiedad privada sobre los medios de producción, posibilitando la explotación del capital sobre el trabajo. El trabajo es remunerado por debajo de lo que debería ser retribuido, y esa tasa de explotación asegura una transferencia de fondos del trabajo hacia el capital. Si bien considera que esa situación puede ser paliada a través de la intervención del Estado sobre los mecanismos de distribución, su presencia es consustancial a la existencia del capital. Las políticas sociales implementadas dependerán de la mayor o menor participación que se le otorgue al Estado de parte del capital para mitigar los efectos de la acumulación capitalista, de atenuar las crisis o de bajar la conflictividad social provocada por la acumulación. La teoría marxista considera que la pobreza será eliminada cuando se elimine la propiedad privada sobre los medios de producción, la colectivización de éstos y la sustitución del aparato social burgués por un Estado socialista.

### **3.3.1. Análisis de las concepciones**

Las concepciones expuestas se sintetizan en dos grandes corrientes: las liberales y las marxistas. Estas concepciones permiten examinar las soluciones o políticas que cada gobierno implementa.

Como puede observarse, el modo en que se concibe a la pobreza resulta especialmente importante para la definición de políticas tendientes a su superación. Como fuera expuesto existen numerosas definiciones de pobreza, pero, a su vez, existe un acuerdo en considerarla como un fenómeno multidimensional y asociado principalmente con la idea de privación, de carencia, de ausencia<sup>14</sup>. La controversia se activa cuando se busca precisar cuáles son los elementos que identifican a determinado estado de situación como un estado de pobreza.

Asimismo, es necesario agregar que diversos autores interpretaban que la pobreza se eliminaría con el crecimiento económico. Sin embargo, el crecimiento económico mundial no revirtió dicha tendencia, sino que la agravó, aumentando la concentración de la riqueza. Ha quedado demostrado que los problemas de pobreza estructural no se pueden revertir ni por el efecto “derrame” de los supuestos beneficios del crecimiento económico, como tampoco a través de la ejecución de una mejor gestión de políticas asistenciales focalizadas.

Por ello, resulta demagógico escuchar a los mismos organismos internacionales que promueven políticas neoliberales que generan la pobreza estructural y, al mismo tiempo, plantean soluciones carentes de sustento empírico y de corto plazo para erradicar la pobreza.

---

<sup>14</sup> El carácter multidimensional advierte que la privación no se restringe a un único elemento sino a un sistema relacionado de elementos, reflejando las gradaciones que la privación de los elementos que definen la pobreza no es la misma para todas las dimensiones. Por ende la pobreza debe ser situada asumiendo las coordenadas de tiempo y espacio. Lo Vuolo, R., A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila editores - CIEPP, Buenos Aires, 1999, pág. 22.

En esa misma línea, se coincide con lo planteado por Tavares<sup>15</sup>, quien formula que

“..Pero que hacer con la Pobreza mientras el prometido "desarrollo sustentable" no llega? Demostrando su enorme "sensibilidad social" y su preocupación con el aumento de la pobreza, esos organismos internacionales están dispuestos a "ayudarnos" con el apoyo técnico y financiero para los llamados programas focalizados de combate a la pobreza. Estos programas también presentan algunas aparentes "innovaciones" con lo que ellos llaman de las "buenas prácticas" o "prácticas saludables" y una mayor "participación" o "empoderamiento" de las "comunidades locales". Siempre con el propósito de reducir los costos..”

**Como si solamente se tratara de una solución de neto corte fiscal. Aquí, planteamos que la solución debería ser estructural, con políticas económicas que tengan como rol principal a los derechos humanos de los ciudadanos.**

**En ese orden de ideas que compartimos, Pautassi et al<sup>16</sup> plantean que**

**“..la solución para los problemas de vulnerabilidad económica y social es a partir de políticas sociales universales, que conjuntamente con políticas económicas respetuosas del conjunto de derechos humanos puedan revertir el patrón de desigualdad imperante en la región. Es el camino insoslayable para que los sistemas de seguridad social recuperen su eje originario de garantizar el bienestar de la población y no como un mecanismo subsidiario de asistencia a grupos vulnerables..”**

Asimismo, es interesante que las acciones no solamente intenten la protección de los sectores formales, sino que es necesario e indispensable que las acciones para el otorgamiento de derechos se distribuyan para la población, en especial a los menores de edad.

Es decir que, cuando las políticas públicas empiecen a cubrir, tanto a los asalariados formales, como a los informales o desocupados, a partir de políticas de carácter universal, se estará construyendo sociedades más igualitarias. Caso contrario, ocurrirá lo que reflexionan Pautassi y Zibecchi<sup>17</sup> que

“..se perpetuará la desigualdad vinculada a la inserción laboral, condenando de este modo, a los niños, niñas y adolescentes en virtud de la condición laboral de sus padres. En otros términos: sólo se podrá superar la actual situación en la medida que se conciba al Estado como principal agente redistributivo y con clara intervención en el mercado laboral, de modo que no se deje la

---

<sup>15</sup> Laura Tavares Soares. *De las ciencias sociales internacionales: La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución*. En publicación: CIPS, en Boletín Electrónico, Año I, no. 4. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, Cuba. Enero 2005.

<sup>16</sup> Laura Pautassi y Carla Zibecchi, *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. CEPAL Serie Políticas Sociales N° 159. División Desarrollo Social. Naciones Unidas. Chile, 2010, pág. 22.

<sup>17</sup> Pautassi y Zibecchi, op. cit., pág 10.

resolución del conjunto de contingencias sociales en manos de las familias o de las organizaciones de la sociedad civil...”

Resulta importante comprender que las políticas focalizadas, como plantea la concepción liberal como recurso o paliativo de la pobreza, no constituyen la solución a la pobreza estructural de nuestros países. Es necesario un cambio radical en ese sentido, por la alta rotación (el ingreso y egreso de los ciudadanos en la pobreza) que presentan los hogares alrededor de la condición de pobreza. Es decir, cuando sectores medios o pobres no indigentes ingresan a la pobreza, sin considerar a los pobres indigentes que se mantienen en el tiempo en esa condición.

Es necesario cubrir con políticas universales y no focalizadas, porque se corre el riesgo de dejar afuera del diagnóstico a sectores medios o pobres no indigentes, al solamente focalizar en los sectores más afectados (indigentes).

Sin embargo, en el debate del término de pobreza, es indudable que surgen falacias cuando el Estado ejecuta políticas públicas que pueden perjudicar el pensamiento para encontrar la verdadera solución que se necesita para afrontarla en serio. Para referirse a ello, Kliksberg<sup>18</sup> destaca una lista de diez:

-la negación o la minimización de la pobreza: pobres hay en todos lados es la respuesta cuando se le pregunta a las autoridades públicas por el aumento de la pobreza. Se desprestigia el problema o se los desjerarquiza.

-paciencia histórica: se habla de una etapa donde hay que ajustarse el cinturón para, posteriormente, llegar a una de prosperidad, donde los beneficios se derrumbarán en los más pobres. Pero hay cuestiones que no pueden esperar como la alimentación en la niñez ya que causa daños irreparables. Se evita afectar fondos a cuestiones prioritarias.

- el crecimiento económico como condición suficiente para alcanzar el desarrollo y solucionar la pobreza.

---

<sup>18</sup> Bernardo Kliksberg, *Diez Falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, en Centro de Documentación en Políticas Sociales. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Washington, 2000, pág. 7/34.

-la desigualdad es un hecho económico y no obstaculiza el desarrollo: la desigualdad es una etapa del desarrollo ya que genera los fondos para que se produzca la inversión que favorecerá al desarrollo.

-la desvalorización de la política social: se considera que es un aspecto secundario y que constituye un gasto social, cuando en realidad es una inversión social.

-la maniqueización del Estado: se proyectó que toda la acción del Estado es negativa y reducir al mínimo su accionar, llevaría a la eficiencia del mercado. Se asocia al Estado con la corrupción, ineficacia y burocratización y, por otro lado, al mercado como la solución eficiente.

-la incredulidad sobre las posibilidades de aporte de la sociedad civil: desconfianza del aporte de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, en contraposición a la importancia de los mercados.

-la participación sí, pero no: los sectores destinatarios de la política social favorecen el desarrollo de la misma si comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación. Sin embargo, en la práctica las políticas sociales son impuestas por los decisores y los actores sociales son sujetos pasivos.

-la elusión ética: se pone más énfasis en los aspectos técnicos sobre la cuestión principal que es la vida de la gente y sus aspectos éticos. Prevalecen los medios sobre los fines.

-no hay otra alternativa: el discurso ortodoxo económico adopta la mirada de que el único camino son las medidas que se implementan. Las consecuencias sociales que se crean resultan inevitables.

Klikberg al relatar las falacias intenta introducir al debate la circunstancia que para eliminar o reducir la pobreza se hace necesario un cambio de mentalidad. Entender que la pobreza requiere una mirada social que priorice el aspecto ético y no las estrategias neoliberales de alivio de la pobreza.

Y para entender el fenómeno de la pobreza y como afrontarlo, Espina Prieto<sup>19</sup> indica que

“..encarar la pobreza exige considerar simultáneamente la multidimensional del fenómeno, su dinámica micro-macro, social-individual, histórica-cultural, estructural y simbólica, las diferencias de sus expresiones en los países industrializados y los periféricos, en economías pequeñas y de escala mayores. Por lo tanto, requiere un repertorio también múltiple de opciones de manejo que no excluyan las posibilidades estatales o extraestatales de intervención...”

Y en ese sentido, Espina Prieto agrega a su exposición<sup>20</sup>

“..ello no significa aceptar un relativismo desideologizado, sino ubicar fines y beneficiarios claros y mecanismos de acción ética y prácticamente coherente con ellos...”

Por lo que podemos afirmar y concordar con el pensamiento de Prieto, que **si bien el aspecto ideológico será un determinante prioritario para solucionar la pobreza, no deberá asumirlo como un fenómeno similar en todo el territorio del planeta. Siempre estará influenciado, en mayor o menor medida, por el contexto donde se reproduzca el fenómeno heterogéneo de la pobreza. Y las políticas sociales implementadas deberán tener en cuenta ese aspecto heterogéneo, sino estarán destinadas al fracaso.**

### **3.4. Políticas públicas para solucionar la pobreza**

Conviene precisar el concepto de política y política públicas.

Al definir políticas públicas, Thoenig<sup>21</sup> expresaba que **"...Las políticas públicas se refieren a lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar..."** Lo que intenta explicar el autor es que si un gobierno decide no actuar para solucionar un problema está realizando una política pública igualmente. Lo que significa que una política pública puede significar una acción concreta específicamente o, por el contrario, una acción simbólica o un no programa.

---

<sup>19</sup> Espina Prieto, op. cit., pág. 80.

<sup>20</sup> Espina Prieto, op. cit., pág. 80

<sup>21</sup> Jean-Claude Thoenig, "Présentation", en Jean Leca, Madeleine Grawitz, Traité de Science Politique, Les Politiques publiques, Tomo 4, PUF, París, 1985.

Con relación a ello, Kauffer<sup>22</sup> formula que políticas públicas son aquel

“..conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos...”

Por último, Larrue<sup>23</sup> propone la siguiente definición de las políticas públicas

“..Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de `grupos que conforman blancos´, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver...”.

Al hablar de política estaremos hablando del poder social y al hacerlo de políticas públicas nos referiremos al modo en que se transforman los inconvenientes de la materia pública y cómo hacer que una política pública responda al control popular, modificando las conductas de los grupos en donde se encuentra el problema por resolver. Los encargados de llevar a cabo esas políticas públicas son los gobiernos, eso significa, que son los instrumentos para la realización de las políticas públicas.

**Las políticas sociales constituyen un subconjunto de políticas públicas, entendidas éstas como la decisión y acción de una acción estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental. El término política social no es una expresión con un término exacto, se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos.**

La lógica del sistema capitalista reproduce la sujeción a las leyes económicas del mercado y, en algunos casos, el Estado actúa para disminuir los efectos devastadores que ese sistema provoca en la sociedad. Pese a ello, un crítico del marxismo como Habermas considera que eso no alcanza<sup>24</sup> pero que esa actuación es esencial para la funcionalidad del sistema capitalista

---

<sup>22</sup> Edith F. Kauffer Michel, “Las políticas públicas; algunos apuntes generales”. En: Revista Ecofronteras No 16, El Colegio de la Frontera Sur, México, agosto de 2002, pág. 2.

<sup>23</sup> Corinne Larrue, *Analyser les politiques publiques d’environnement*, L’Harmattan, París, 2000, pág. 20.

<sup>24</sup> Jurgen Habermas, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1986, pág. 63-69.

“..El Estado, a través de la política redistributiva, no ha conseguido contrarrestar los efectos sociales derivados de los procesos de acumulación y especulación capitalistas, por lo que la crisis económica ha generado a su vez una crisis social, lo que ha producido un resurgimiento de las luchas políticas y de clases...”

Por eso, una definición apropiada y relevante de política social, considerando al Estado como espacio de poder que sustenta el desarrollo del sistema capitalista, la desarrolla Offe quien la considera como<sup>25</sup>

“..a la institución de la política social..como un problema interno del aparato estatal abocado a compatibilizar las exigencias de acumulación del capital con los reclamos por mejoras en las condiciones de trabajo y de vida del polo del trabajo. En suma: hacer posible la reproducción del sistema garantizando dosis apropiada de legitimación...”

La política social tiene su foco de atención en la persona y en la búsqueda de las soluciones de la problemática social se fundamenta en los rasgos humanos, moralizando la actividad económica, buscando la justicia social y teniendo como horizonte la equidad.

Es una disciplina que examina cómo se sitúan las personas dentro de la sociedad de la cual forman parte y es considerada la política social como una rama de las ciencias sociales.

La política económica tiene una relación directa con la política social. Ambas disciplinas se entrecruzan ya que la acción de una afecta a la otra y viceversa. Los problemas sociales tienen su origen en los factores económicos. Por ello, aparece la política social para mejorar las condiciones de vida y dar soluciones a los problemas socioeconómicos. Un ejemplo claro de ello lo constituyen las políticas sociales que tienen como objeto mejorar la formación de los individuos para lograr que los mismos puedan insertarse en el mercado de trabajo. Esta intervención del Estado persigue una mejor ocupación de sus ciudadanos y, con ello, un crecimiento económico de su país. En última instancia, esa mejora en la tasa de desempleo permitiría mejorar los niveles de bienestar de la sociedad.

Es aquí, donde este concepto acerca a la política social más importante que determinaron abordar los gobiernos kirchneristas. Es decir, la integración social dentro de un contexto capitalista pero sólo realizable como símbolo más importante lograr trabajo para sus ciudadanos. De ese modo, las políticas públicas

---

<sup>25</sup> Clauss Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid, 1990, pág. 75.

que promueven el empleo podrían considerarse políticas sociales, aunque generalmente no estén asociadas a ellas.

Asimismo, Ziccardi<sup>26</sup> hace referencia a la política social como garantía de búsqueda de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de ciudadanía.

Cuando se hable de ciudadanía, se hará referencia al concepto desarrollado por T.H. Marshall<sup>27</sup> quien destaca tres tipos de ciudadanía:

-ciudadanía civil: serían los derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física).

-ciudadanía política: hace referencia al principio democrático del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal.

-ciudadanía social: que consideramos el más importante y refiere a los derechos a la educación, vivienda, seguridad, salud y sobre los que hizo hincapié el Estado de Bienestar.

El concepto de ciudadanía adquiere relevancia porque es una forma de regular las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. El ciudadano tiene deberes que cumplir y derechos que puede exigir según las constituciones escritas. Es decir, se somete a las reglas del Estado pero su configuración como ciudadano implica para el Estado la “obligación” de cumplir con un mínimo piso de derechos para cada ciudadano.

A su vez, se puede distinguir dos tipos de modelo de ciudadanía. El primero corresponde al modelo de ciudadanía asistida (visión conservadora y neoliberal, centrado en el mercado y en los logros individuales). Por otro lado, existe el modelo de ciudadanía emancipada (basado en la igualdad como valor social

---

<sup>26</sup> Alicia Ziccardi “Las ciudades y la cuestión social” en “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía” Alicia Ziccardi (comp.), Buenos Aires, CLACSO, 2002, pág. 86.

<sup>27</sup> Marshall, T.H. 1950 “Citizenship and social class, and other seáis (University of Cambridge) pág. 154. (citado por Alicia Ziccardi “Las ciudades y la cuestión social” en “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía” Alicia Ziccardi (comp.), Buenos Aires, CLACSO, 2002.), pág. 111.

fundamental) y que tiene como orientación la igualdad de oportunidades para todos.

El concepto de ciudadanía continuamente se relaciona en una ida y vuelta con la política social según lo que ésta última tenga como objetivo de implementación. Por ello, es importante la enunciación que plantean Soldano et altrii<sup>28</sup> de política social quienes la definen como

“..aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suele comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social..”

A su vez, Ringold y et altrii <sup>29</sup> expresan al término protección social

“..como el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural..”

**De acuerdo a la exposición de las diferentes concepciones esbozadas, podemos afirmar que las políticas sociales constituyen intervenciones del Estado sobre las relaciones que se reproducen en la Sociedad, produciendo un cambio que mejorará la vida de determinados sectores. Esta intervención del Estado surge cuando el Estado debe reparar la conflictividad social para poder sostener el engranaje del sistema capitalista. Y esta intervención se produce dentro del desarrollo del ciclo de las políticas públicas.**

### **3.5. Ciclo de las políticas públicas**

Es importante, tener presente que la rutina política consiste en determinar qué problemas resolver (fijación de la agenda), cómo hacerlo (análisis e implementación) y cómo controlarlos (evaluación y terminación).

---

<sup>28</sup> Daniela Soldano y Luciano Andrenacci, “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (comp. Luciano Andrenacci) Ediciones Prometeo Libros, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, 2005, pág. 32

<sup>29</sup> Dena Ringold y Rafael Rofman “Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario” en “Los Programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario” Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –Banco Mundial, Buenos Aires, 2008. Pág. 25.

La rutina de las políticas públicas está constituida por cuatro etapas: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Cabe considerar, que hay políticas públicas que tienen un ciclo de duración indeterminado y otras determinado. También, que pueden ser modificadas o reelaboradas en el transcurso de su ejecución y que las etapas pueden sobreponerse, sin poder establecerse límites claros entre cada una de ellas.

El origen refiere al momento en que se verifica la necesidad de brindar solución a un problema que surge en la sociedad. Cabe aclarar que no todas las demandas que se generan al interior de la sociedad logran insertarse en el sistema político, por lo tanto no todas se convierten en políticas públicas. Es decir, que las que se consideran situaciones problemáticas actuales o potenciales, son las que terminan convirtiéndose en políticas públicas. Esas son las que se consideran que entran en la agenda. Por lo que podemos afirmar, que la agenda política es el resultado de la interacción de la sociedad que se moviliza en pos de un objetivo determinado y esa presión vulnera el sistema político.

Una vez definido el problema, así como las causas y consecuencias que genera, aparece la segunda etapa del ciclo que se conoce con la denominación de diseño.

El diseño consiste en la elaboración de la política pública, especialmente el objetivo que se intenta plasmar para dar solución al problema detectado. Se realizan diferentes alternativas y, por último, se elige la opción más adecuada y, posteriormente, se entra en la fase práctica que es la implementación o gestión.

La implementación se produce cuando se empieza a ejecutar la política pública. La mayoría de los autores coinciden en la dificultad de separar la etapa de la formulación de la implementación porque no se conoce con precisión cuando acaba una y empieza la otra. Existe un proceso de negociación entre quienes quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la ejecución.

**Y, por último, la evaluación es el proceso que se analizan los objetivos establecidos comparándolos con los resultados logrados. Ello permitirá formular sugerencias para retroalimentar a la política pública.**

Sería beneficioso que toda sociedad pueda tener un debate sobre los asuntos públicos para manifestar qué es lo que intenta construir para su futuro. En ese debate, se realza la riqueza de una sociedad como para ir modificándose y avanzando en su desarrollo. Por ello, la educación adquiere un papel relevante en la vida democrática de un país.

Sin embargo, es indudable, que en toda decisión política, hay intereses contrapuestos. No todas las personas y corporaciones tienen la misma injerencia. Así, resulta un juego de poder que se plantea dentro del funcionamiento del Estado, donde los particulares compiten en el desarrollo de las políticas públicas. Lo lógico es que esas reglas sean claras para todos los participantes. Sin embargo, aparecen la corrupción, el lobby y la falta de transparencia en el financiamiento de la política generando desigualdades.

### **3.6. Evaluación de las políticas públicas**

**En este trabajo, se hará hincapié en la etapa de la evaluación de las políticas públicas, es decir en la instancia del control, pero exclusivamente desde el punto de vista externo.**

Como fuera desarrollado en el apartado anterior, el control forma parte de la evaluación de las políticas públicas. La evaluación permitirá determinar el funcionamiento adecuado o no de la política pública implementada. El control puede entenderse, ya sea desde el punto de vista interno (propio de la administración) o externo (órganos de control independientes de la Administración)

**En el caso de los órganos de control que nos compete a los fines de esta investigación, el trabajo de auditorías permite retroalimentar a las políticas públicas a través de las recomendaciones que surgen a las observaciones detectadas en la ejecución de los programas sociales. Eso redundará en un beneficio que mejorará la política pública.**

El beneficio de la evaluación de las políticas públicas reside en que pueden servir de base para lograr el consenso de las políticas a aplicar, así como también para el rediseño y mejora de los programas actualmente implementados.

La evaluación consiste en un proceso que realiza la comparación entre dos momentos del ciclo de la gestión. Es decir, que es una comparación entre el momento de la planificación o Presupuesto (lo que estaba previsto se iba a hacer) con lo efectivamente se realizó (lo que se hizo) y que se refleja en la Cuenta de Inversión.

La evaluación de las políticas públicas debería ser un objetivo constante de los gobiernos en el sentido de lograr la mejor política social y de desarrollo posible.

El análisis de la evaluación debería ser el instrumento para retroalimentar las decisiones administrativas. Para provocar las mejoras necesarias es imprescindible contar con información que permita evaluar los antecedentes de las políticas públicas implementadas.

En el momento de la evaluación de las políticas, sean sociales o de otro tipo, se debe considerar las consecuencias que las mismas tienen sobre el bienestar de los individuos a quienes afectan (Criterio de Bienestar). Por otro lado, toda injerencia que mejora el bienestar de al menos una persona sin perjudicar al resto debería ser considerada deseable (Criterio de Pareto).

No obstante, la mayoría de las intervenciones del Estado no deberían ordenarse según el criterio de Pareto. Sería imposible que toda acción del Estado no perjudique a alguna persona. Piénsese en el hecho de obtener impuestos sobre las personas más pudientes para destinarlos a los más pobres en una clara función distributiva del Estado. En los estados democráticos debería ser un objeto constante intentar beneficiar a la mayor parte de la sociedad cuando se ejecuta una política pública.

**Además, es necesario indicar que la fuente de información de las políticas públicas la constituye la evaluación de las mismas. Sin embargo, no ha tenido un gran desarrollo en América Latina todavía. Por eso, desde los**

**órganos de control se debería encarar ese proceso para mejorar el diseño, desarrollo e implementación de las políticas sociales.**

La falta de evaluación de las políticas sociales obedece a las siguientes cuestiones:

-los gobiernos no tienen los incentivos convenientes para apropiarse del resultado de la evaluación.

-problemas para captar la información, ya sea para el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

-falta de personal calificado para la evaluación de las políticas públicas.

-baja participación de la sociedad civil.

Sin embargo, hay que aclarar que todo gobierno enfrenta el desafío de exponer sus logros y carencias en el desarrollo de sus políticas públicas ante la oposición, los medios de comunicación y toda la ciudadanía si se pudiera conocer periódicamente la información de la evaluación de las políticas públicas. Por ello, esto debería constituirse en un desafío para toda la ciudadanía lograr ese bien público.

Pero también hay que resaltar que toda política social a implementar tiene efectos inciertos. No se conoce si la intervención tendrá efectos positivos o negativos. Por eso mismo, la evaluación adquiere relevancia porque permitirá advertir si hay que mantener, modificar o eliminar la política pública implementada.

**La evaluación de los programas sociales debería ser un proceso continuo y permanente. La gestión de gobierno debería realizar evaluaciones en forma previa (etapa de planificación de los programas sociales), durante (etapa de ejecución de los programas sociales) y posterior (etapa de finalización de los programas sociales) a la implementación de la política pública.**

**Esta evaluación tiene como objeto principal generar información para la toma de decisiones oportunas y pertinentes. Es decir, el sustento de estas**

**evaluaciones es lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas para viabilizar el mejoramiento de las condiciones de vida de sus titulares de derecho.**

Al hablar de un proceso permanente y continuo, se está haciendo referencia a que la evaluación abarca desde el momento que se identifica el problema que da origen al Programa y acompaña todo el proceso hasta su finalización.

Al hablar de las evaluaciones, cabe destacar lo expuesto por Hintze<sup>30</sup> quien distingue los siguientes fundamentos:

“...la evaluación es una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento y transformación de los programas sociales, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien.

-no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos sociales: configura un insumo para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos.

-para lograrlo debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (panacea para todos los problemas; carácter amenazante; instrumento de control político y de distribución de premios y castigos; mecanismo de racionalización del gasto; etc.)

-constituye un tipo particular de investigación social que demanda de amplitud y flexibilidad metodológica y técnica y debe generar información confiable y adecuada a la gestión.

-requiere ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación y constituirse en una herramienta de la gestión integral de las políticas sociales...”

**La evaluación requiere evitar una mirada conservadora sobre los planes implementados. Por ello, es imprescindible la crítica que se le haga a los mismos para poder superar la instancia previa de implementación. Cuando más se involucre la evaluación de los programas sociales, eso redundará en una mejor gestión de las políticas sociales. Por eso, los gobernantes deberán estar atentos a estas instancias evaluativas ya que de ellos dependerá la corrección de la normativa involucrada.**

Es necesario aclarar que los conceptos de evaluación, control de gestión y auditoría, aunque los objetivos son diferentes, es importante destacar que las

---

<sup>30</sup> Susana Hintze, “La evaluación de las políticas sociales en la Argentina: reflexiones sobre el conflicto y la participación” en *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (comp. Luciano Andrenacci), Ediciones Prometeo Libros, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, 2005, pág. 165

fronteras entre unos y otros son cada vez más cercanas. Al respecto, J. Hintze<sup>31</sup> explica que:

“..el control consiste en un nuevo tipo de información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón...”, y “..la evaluación incluye algo más que el control: implica, además, juicios de valor explícitos o implícitos. Si controlar es comparar informaciones de la realidad contra patrones de referencia técnicos, evaluar es comparar tales informaciones contra patrones de referencia valorativos. Las evaluaciones dicen cosas tales como si algo es bueno o malo, si sirve o no sirve, si responde o no a las expectativas, mientras que los controles hacen referencia al estado de determinadas características de lo que se controla...”

Por eso, la evaluación es temida al generar información para la toma de decisiones. El que solicita la información puede requerirla para fines benignos como ser la evaluación del Programa y su posterior retroalimentación. Pero podría ocurrir que la información se utiliza para fines internos del organismo que la solicita. Resulta conocido el hecho de que la información es poder. Si la evaluación implicara un resultado negativo, no sería conveniente para el funcionario político que esa información se divulgara. Por lo tanto, esa evaluación no trasciende del organismo. Pero aquí no sólo se hace hincapié en el funcionario político, podría ser perjudicial a todas las instancias involucradas en la evaluación de la política pública, ya sea el máximo cargo político o administrativo, hasta el nivel más inferior.

**Aquí, en este trabajo, la evaluación a través de las auditorías del órgano de control externo se utiliza como sinónimo de evaluación. La evaluación, y siempre hablando desde el control externo, debe convertirse en una instancia donde se destaquen los siguientes aspectos:**

**-debe ser vista como una instancia normal y funcional a la política pública, ya no como una instancia de policía que sólo busca el error voluntario, el apartamiento de la normativa o el fraude.**

**-debe detectar problemas en la confección de la normativa.**

**-determinar o detectar los problemas de funcionamiento operativo del programa.**

---

<sup>31</sup> Jorge Hintze, *Control y evaluación de gestión y de resultados*, en Documentos TOP sobre Gestión Pública (1999), Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm) pág. 2/3

**-proponer una instancia de encuentro con el auditado que posibilite formular propuestas de corrección de los problemas detectados.**

**-definir mecanismos de monitoreo o seguimiento de los problemas detectados con el objeto de verificar su solución en un plazo inmediato, o en su defecto, mediato.**

En términos estrictos, la evaluación no es un proceso de control y fiscalización, sino que es un proceso que permite a los distintos actores involucrados adquirir y aprender capacidades de lo planificado y ejecutado, de modo que permitan optimizar la toma de decisiones y alcanzar mejores resultados e impactos.

**Desde el Tribunal de Cuentas de la Provincia, las auditorías implican un proceso de control externo en sí mismo. Pero, si se le agrega, la instancia de evaluación de los programas sociales, estaríamos hablando de un control externo posterior. Y ese control posibilita la retroalimentación de la política pública implementada.**

**Es decir que, en el trabajo de auditorías desde los órganos de control se realiza una evaluación de la gestión de los programas sociales. Este tipo de evaluación será siempre posterior. Este control externo a través de auditorías intenta retroalimentar a la política pública para que el órgano auditado logre sus fines y objetivos propuestos y eso signifique en una mejora para la ciudadanía, especialmente para los titulares de derecho a quienes se dirige la política pública implementada.**

## **Capítulo 4**

### **El control externo como retroalimentador**

“El control no es solamente para que los hombres  
obren bien, sino que debe impedirles obrar mal”.

Mariano Moreno

**Hoy en día no puede concebirse una democracia que no tenga el control de los ingresos y gastos públicos. Por lo tanto, es el pueblo, a través de sus representantes, con la sanción de la Ley de Presupuesto quien decide qué se va a gastar, cómo y cuándo y qué se va a recaudar, y, además, es ese mismo pueblo quien debe velar porque el proceso presupuestario sea realizado conforme a la ley sancionada y las pautas estipuladas en ella.**

Por eso, adquiere relevancia el estudio de los órganos de control y cómo desarrollan su accionar en la administración pública. Ya no debe pensarse en el antiguo funcionamiento aislado que se limitaba a corregir el funcionamiento de los órganos controlados sino como parte de un sistema –la administración pública en su conjunto-. **La misión del órgano de control en este cuerpo teórico es retroalimentar a la gestión pública, sin dejar de vista su antigua función, lo que redundará en el cumplimiento de los objetivos de las diferentes instituciones que conforman el sector público. Hoy debemos revalorizar la herramienta del control externo de las políticas públicas, como parte del proceso de evaluación de las mismas.**

Debido a que el pueblo es quien financia la actividad del Estado, el control es una imposición lógica y de ética administrativa a la que deben someterse sus funcionarios. Por lo tanto, el control debe extenderse a todos los actos administrativos. Y tiene su fundamento en la defensa de los intereses de la sociedad y, de ahí, que los organismos deben rendir cuenta de sus actos. Por ello, resulta importante que un organismo dependiente técnicamente del Poder Legislativo sea quien controle la actividad estatal.

## **4.1. Antecedentes históricos de los órganos fiscalizadores**

Desde la Antigua Grecia, primera democracia del mundo, se exigía garantías de su accionar y de rendición de cuentas a los funcionarios que manejaban fondos.

Uno de los primeros antecedentes para empezar a hablar del control público lo dieron en su momento los pueblos que se manifestaron contra las arbitrariedades cometidas por las Monarquías absolutas que tenían discrecionalidad para recaudar y gastar.

Al tiempo, dieron origen los primeros órganos fiscalizadores en la Comptendu de Necker en Francia y en España en el Reino de Navarra, pero donde se afianzan definitivamente estos entes es en el Siglo XIX.

En la Argentina, el primer antecedente de un Tribunal de Cuentas se da en la Colonia con la creación en 1767 de la Instrucción General de la Contaduría de Indias, dando origen al Tribunal de Cuentas de la Contaduría Mayor en Buenos Aires, con sede en dicha ciudad que tenía que controlar las Provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, entre otras. Al respecto, Levene<sup>1</sup> indica que

“..Estas instituciones se ocupaban se examinar las rendiciones de cuentas de los funcionarios, sino también de funciones consultivas, ya que los mismos virreyes sometían a su interpretación reales cédulas fiscales..”

La Revolución de Mayo también se ocupó de la fiscalización de los gastos, promoviendo la publicidad de los actos de gobierno y la intervención del Tribunal de Cuentas en toda orden de pago. Uno de los puntos indicados en el Acta del Cabildo Abierto del 25 de Mayo de 1810 resolvía:

“..que esta misma Junta ha de publicar todos los días primeros del mes un estado en que se dé razón de la administración de Real Hacienda..”

“..que no puede imponer contribuciones ni gravámenes al Pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad de este Excmo. Cabildo..”

Es decir, desde los albores de nuestra historia ya se vislumbraba la necesidad de dar publicidad de la actividad del Estado y de la aprobación del

---

<sup>1</sup> Levene, Ricardo “Investigación acerca de la Historia Económica del Virreynato del Plata” T. II p. 245 citado por Vicente Ripa Alberdi en “El presupuesto y su control” Ed. Ideas, Buenos Aires, 1947, T. II pág. 9.

pueblo para la sanción de un nuevo tributo. Lo que se trataba era de darle participación al pueblo en lo que refiere a los hechos que tengan incumbencia de materia colectiva.

Con esta breve introducción histórica, nos enmarcamos en un vuelo hacia la actualidad para poder verificar el funcionamiento del órgano de control externo.

## **4.2. Fundamento de los órganos de control**

El control político que realiza el Poder Legislativo sobre los actos de gobierno resulta de suma trascendencia. El Poder Ejecutivo es el que orienta y ejecuta los programas de gobierno de un Estado.

Al tener el control del gasto público y manejar fondos públicos, es de notorio conocimiento que pueden provocarse actos que afecten la transparencia y estén viciados de irregularidades. Por ello, se hace necesario un contrapeso entre los Poderes del Estado para que los programas de gobierno se ejecuten con eficacia, eficiencia y economía, pero cumpliendo con la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos como objetivo principal.

Por ello, la doctrina constitucionalista habla de los frenos y contrapesos entre los Poderes del Estado, sin los cuales ninguno de ellos podría funcionar en forma aislada. Es necesario precisar, que ningún poder, en teoría, debería actuar sin la posibilidad de control por parte de otro.

En ese sentido, Oscar Oszlak<sup>2</sup> expresa que

“...el control es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición, no sólo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado...”

En la actualidad, nadie duda de la importancia del control. Igualmente, debe considerarse que no existe una única fórmula para determinar cómo debería

---

<sup>2</sup> Oscar Oszlak. “El control de la gestión pública” en *El control público en la Argentina*, Jornadas 2002, Ed. Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 2003. Pag.148.

realizarse el control externo. El control debe adaptarse a las particularidades de cada país y debe corresponderse con la voluntad del Estado.

En ese orden de ideas, Licciardo<sup>3</sup> expresa que

“..el control es una función que hace al ejercicio del poder; está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado, cuya misión ... no es operar para sus miembros, como lo hacen las familias, sino para el bien común, es decir, para crear las condiciones necesarias a fin de que los individuos y las familias puedan desarrollarse en libertad...”

Se debe enfatizar que si el control político mencionado es débil, no hay certezas que el cumplimiento del Programa de gobierno se ejecute en beneficio de los ciudadanos, es decir, respetando el objetivo del legislador.

Ese objetivo es controlar la ejecución del Presupuesto. Resultando que la competencia del cumplimiento del Presupuesto le corresponde al Ejecutivo y al Poder Legislativo le corresponde el control de esa ejecución. Por lo tanto, se hace necesario indicar que éste último no puede directamente realizar ese control, por eso lo delega en otra institución llamada Tribunal de Cuentas. Paralelamente, es necesario aclarar que por más que el órgano de control externo sea independiente, no puede reemplazar la responsabilidad fundamental del Poder Administrador, es decir, es fundamental la calidad del control interno que se implemente en el seno del Poder Ejecutivo.

El control es una institución fundamental del Estado republicano. El Estado es quien administra los recursos de la sociedad, por eso tiene la facultad para recaudarlos y gastarlos para satisfacer las necesidades públicas. No obstante, todo ese funcionamiento requiere de normas para controlar a los funcionarios que ejecutan el presupuesto del Estado y, de ese conjunto normativo, surge la obligación de rendir cuentas de sus actos.

Por ello, resulta de suma trascendencia para los contribuyentes (los ciudadanos que pagan sus impuestos) quienes tienen el derecho y deber de saber dónde y en qué proporción se destinan los ingresos que son recaudados para

---

<sup>3</sup> Cayetano A. Licciardo, *Análisis crítico de la ley de administración financiera y de control del sector público nacional*, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, volumen XXXVII, año 1992, pág. 253/254.

financiar los gastos del Estado. De ahí, que se hace necesario un órgano de control que fiscalice el funcionamiento del Estado.

En la Argentina, los órganos de control se conocen con distintas denominaciones, como ser: Tribunales de Cuentas y Auditorías.

En la Provincia de Santa Fe, el desarrollo de esta importante función de contrapeso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la ejerce el Tribunal de Cuentas de la Provincia (brazo técnico del Poder Legislativo de raigambre constitucional art. 81 Constitución Provincial)<sup>4</sup>

### **4.3. Análisis del concepto de control**

Entenderemos al control como el mecanismo a través del cual se llega a disponer del conocimiento cierto y real de lo que está pasando en un ente, tanto interna como externamente, permitiendo planificar lo que podría pasar en un futuro a corto, mediano y largo plazo.

Profundizando ese concepto al ámbito público, **el control es un proceso por el cual se garantiza que un ente público, logre sus fines y objetivos propuestos, de una manera económica, eficiente y eficaz, en un marco de legalidad vigente.**

Se suele hablar de tres tipos del control y puede dar lugar a confusión: el preventivo, el concomitante y el ulterior. Lógicamente, que los mismos están asociados a la cuestión del tiempo del control, relacionada con el instrumento fundamental de gobierno que es el Presupuesto del Estado y, de esa manera, quedan reflejados el control realizado antes, durante y después de sancionado ese presupuesto.

---

<sup>4</sup> Artículo 81. Un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten.

El control preventivo se realiza cuando se revisa el acto antes de emitirlo o de ejecutarlo. Puede ser administrativo (p.e. autorización), judicial (suspensión de la ejecución de un acto) y legislativo (aprobación del presupuesto).

El control concomitante es el que produce la propia administración mediante su estructura jerárquica.

El control posterior representa a los procedimientos administrativos recursivos, a las acciones judiciales de impugnación, y al ejercido ex - post por los organismos de control. Este control se ejecuta sobre hechos consumados.

Cabe aclarar que el control preventivo si bien en la práctica no resulta suficiente para detectar grandes desvíos de fondos en la ejecución de las políticas públicas, ya que podría darse el caso de que todo el expediente se encuentre conformado con un proceso incuestionable, sin fallas, más aún en una obra pública con importantes inversiones o sumas de dinero, con los mejores precios obtenidos, y, sin embargo, resultar en los hechos desvíos de fondos millonarios. Sin embargo, los beneficios de este tipo de control implican que el organismo auditado se encuentra bajo la lupa constante de los órganos de control.

En cambio, el control concomitante permite corregir las situaciones detectadas en las visitas de campo de los auditores, lo que permite una retroalimentación continua de la política pública. A su vez, en el caso de determinar responsabilidades, el trabajo de campo resulta el elemento probatorio para iniciar el procedimiento administrativo.

Otro error que suele darse es confundir los términos de fiscalización, control y auditoría. Pero los términos expuestos deben diferenciarse.

El primero de ellos alude a aquella actividad de comprobación de la actuación del sujeto fiscalizado y de verificación de su adecuación a unos parámetros previamente establecidos.

Para hacer referencia a control, se lo conceptualizará según lo preceptuado por la Real Academia Española como comprobación, inspección, fiscalización, intervención. También se lo define como examen o revisión. Por lo que se puede

inferir, que control es un término más amplio que fiscalización. Sólo en el concepto esbozado de fiscalización será sinónimo de control. De esa manera, se podrá hablar de términos similares.

Y, por último, auditar es examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre.

**Entonces, vale la pena aclarar que la auditoría es una de las funciones que tiene el órgano de control externo provincial, por lo que a los fines de éste trabajo puede ocurrir que se refiera a auditoría como sinónimo de control externo. Sin embargo, hay que aclarar que la auditoría es una de las herramientas de carácter técnico que tienen los órganos de control.**

Otra diferenciación conceptual es la que existe entre el control político del control externo. El primero alude al control realizado por el Poder Legislativo y que, generalmente, utiliza como sustento lo dictaminado por los órganos de control externo. En cambio, el control externo es el ejercido por el órgano de control externo propiamente dicho.

El control externo para Granoni<sup>5</sup>

“..corresponde originariamente al pueblo, el cual puede realizarlo directamente, cuando el mismo vigila e investiga la administración financiera y patrimonial del Estado. Es ésta la forma más primitiva y rudimentaria del contralor y aunque no es dable asignarle una importancia superior a la que tiene, creemos que lejos de desecharse debiera estimularse, siempre que su actuación estuviera complementada con la intervención de otros órganos...”

**Para definir la expresión de "control externo", debemos indicar que se refiere a cuando el organismo controlante, en el ejercicio de sus funciones no tiene ninguna dependencia o subordinación a los Poderes, Entes u Organismos que debe controlar. De ahí, que su denominación fuera creada por oposición al contralor que el mismo Poder hace de sí mismo, de sus propios actos decisorios económico-financieros, legalidad de disposiciones, contratos, libramientos de órdenes de pago, etc.**

Además, cabe diferenciar al control Administrativo, al Legislativo y Judicial.

---

<sup>5</sup> Raúl A. Granoni, “El control de los gastos públicos por los Tribunales de Cuentas”. Buenos Aires, 1946, Pág. 15, citado por Ruben Cardon y Antonio V. Castiglione en *Temas de Tribunales de Cuentas*, Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, Buenos Aires, 1988, pág. 18.

Resulta correcto apreciar que aún en los países republicanos democráticos con sistema de gobierno representativo, el Poder administrador tenga sus mecanismos de auto control en el manejo de los fondos del pueblo que el presupuesto anual le asigna para cumplir con su cometido. Pero en busca de una verdadera garantía en cuanto a contralor se refiere, dio origen a que se establecieran los mecanismos de verificación del manejo de la hacienda pública, otorgándoles la representación de los efectivos titulares de los bienes y valores - que en su aceptación es el mismo pueblo- que contribuye para sustentar económicamente a los poderes institucionalizados del Estado moderno. Este control se conoce con el nombre de control administrativo.

Como ya fuera expuesto, el control político le corresponde al Poder Legislativo.

Y, por último, el Poder Judicial ejerce el control de Constitucionalidad y legalidad de las normas.

Al margen de los controles que ejercen los diferentes Poderes, ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, existe otro de singular importancia que sin llegar a ser otro poder, su ubicación institucional hace que se le considere equidistante de todos ellos en su función y que en nuestra Provincia la ejerce un Tribunal de Cuentas, organismo en la esfera del Poder Legislativo.

Es decir, ese control externo ha sido traspasado a los representantes del pueblo que son el Parlamento o el Poder Legislativo, quienes son los responsables de aprobar o desechar la cuenta del ejercicio o cuenta de inversión.

La idea subyace en evitar que los gobiernos incurran en actos incumpliendo la normativa vigente o el objeto al cual debe tener como horizonte.

Así es que el Tribunal de Cuentas es la única autoridad que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas por los obligados previstos en la Ley.

Lo expuesto no hace más que reafirmar la importancia que reviste en la administración del Estado, la función del control de la Hacienda Pública.

Por eso al hablar de Presupuesto, entendemos que es la base material del control. Y ese control empieza con la voluntad política cuando el Congreso lo sanciona y se convierte en Ley, continúa con la ejecución del gasto (la realización de las gestiones del gasto aprobadas por el presupuesto), y finaliza con el examen de las rendiciones de cuentas de modo que se haya respetado la decisión parlamentaria.

El control externo asume un papel de suma importancia en un estado democrático en todo lo inherente a la institución presupuestaria. Los Tribunales de Cuentas ejercen el control de la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo para su análisis. En base al informe de los órganos de control, el Poder Legislativo aprobará o desaprobará la Cuenta de Inversión o, también llamada, Cuenta del General del Estado.<sup>6</sup>

Cabe aclarar, que el órgano de control externo de la Provincia de Santa Fe ejerce su funcionamiento con base constitucional (siendo un brazo técnico del Poder Legislativo) y manteniendo su carácter jurisdiccional (sus miembros tienen equivalencia a los magistrados del Poder Judicial)

Como el Parlamento no puede ejercer en forma directa esa función de control del Ejecutivo lo deriva en otro órgano. En este caso, se trata de un órgano especializado y técnico, independiente de los poderes del Estado, aunque en la Provincia de Santa Fe figure por la Ley 12.510 en la órbita del Poder Legislativo y por la Constitución de la Provincia de Santa Fe en el Poder Ejecutivo art. 81°. Actúa controlando los ingresos y egresos el Estado, como delegado del Parlamento y es a éste a quien debe remitir los informes sobre el resultado de su trabajo.

Esto significa que el ejercicio de la función de contralor del Tribunal de Cuentas garantiza el debido ejercicio del Ejecutivo. Es indudable, que su sola presencia disminuye las arbitrariedades que pueden surgir de la gestión. En ese sentido, Cardon<sup>7</sup> distingue que

“..carecería de toda lógica argumentar la sola existencia de los órganos de contralor haría desaparecer el error, la irregularidad o la incorrección; pero es indudable que el conocimiento por

---

<sup>6</sup> La Cuenta de Inversión es el documento que refleja la gestión del gobierno.

<sup>7</sup> Ruben Cardon y Antonio V. Castiglione en “Temas de Tribunales de Cuentas”. Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, Buenos Aires, 1988. Pág. 24

parte del agente de la vigilancia que en las diversas etapas de su gestión se ejerce por aquél, le hacen actuar con mayor diligencia, con mayor celo, con mayor eficacia, con mayor idoneidad y con mayor rectitud...”

Queda claro que un organismo de control resulta eficaz no sólo por los hechos que descubre, sino por las irregularidades o ilícitos que evita por su sola presencia.

Pero además, debe manifestarse que la fiscalización no debe obstruir a la ejecución de los actos de gobierno. Esto significa que el accionar de los órganos de control debe ser ágil, cumplir con su cometido y sencillo, de manera que sea una inversión la manutención del organismo creado a esos efectos.

Asimismo, debemos distinguir que un concepto diferente de los mencionados anteriormente es el control social. El control social es el que se produce a través de las declaraciones de la opinión pública y del electorado.

Este control social es un proceso donde participan activamente organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública. Se le da el nombre de social porque se origina en la sociedad civil.

Sin embargo, hay que aclarar que el Poder Legislativo no debe transformarse en un órgano ejecutor de políticas públicas, cuestión que le atañe al Poder Ejecutivo, quien mantiene las potestades de gestión. Es decir, al Legislativo le corresponde controlar al Ejecutivo, no reemplazarlo en sus funciones ejecutivas.

Por otra parte, hay que destacar que la función fiscalizadora de los Tribunales de Cuentas debe ser informada al Poder Legislativo para que éste tome conocimiento y discuta cuestiones de relevancia. En esa línea, en la Provincia de Santa Fe lo dispone la Ley 12.510 Título VI. El artículo 192° de la misma ley indica que el control externo posterior del Sector Público Provincial no Financiero<sup>8</sup> será ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe. La distinta

---

<sup>8</sup> El artículo 4° de la Ley 12.510 indica la composición del Sector Público No Financiero. Entre su composición, se mencionan al Poder Ejecutivo, tanto sean Organismos centralizados (Ministerios, Fiscalía de Estado, etc.) como descentralizados (Organismos de Seguridad Social, Organismos de Servicios y Obras Públicas, etc.), Poder Legislativo, Poder Judicial y Empresas, Sociedades y Otros entes públicos. Lo que significa un campo amplio de su accionar.

composición del Sector Público no Financiero indica la amplia cobertura que tiene el órgano de control externo para desarrollar su función.

Es decir que, a través del debate de los informes remitidos al Poder Legislativo, se realizará un control exhaustivo en el Parlamento sobre la gestión de gobierno. Sin embargo, podría ocurrir que la mayoría parlamentaria apoye la gestión de gobierno y los informes adversos podrían ser contrarrestados. Para ello, se hace necesario que el control sea encabezado por la minoría parlamentaria, de manera de acentuar los pesos y contrapesos de los gobiernos democráticos.

Lo mismo puede ocurrir con la aprobación del Presupuesto. Generalmente, sucede en la práctica que la mayoría parlamentaria no tiene problemas en aprobar un presupuesto enviado por el Ejecutivo de su propio partido. Por eso, la instancia del control externo adquiere relevancia porque es el encargado de frenar las arbitrariedades en la ejecución del Presupuesto de un Gobierno que trabaje sin frenos en su gestión.

También, es elemental diferenciar el control externo del control interno. La cuestión principal que los distingue es que el control sea ejercido por órganos o servicios que actúan en relación de dependencia jerárquica (control interno) o, por el contrario, que lo hagan en forma independiente de quienes son controlados (control externo).

El control interno resulta de suma trascendencia para la Administración, ya que toda gestión requiere de un control de sus actos, de legalidad y financiero, realizado en forma previa a la ejecución. De ahí, que un control externo sin un control interno puede perder eficacia, utilidad y calidad en su fiscalización.

Para referirnos al control interno, utilizaremos la definición conceptual del Informe COSO-Coopers y Lybrand, que define al control interno como un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de los siguientes objetivos:

-eficacia y eficiencia de las operaciones;

- confiabilidad de la información financiera, y
- cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

En el mismo eje, Atchabahian<sup>9</sup> expresa que

“..al control interno se lo concibe en el seno del propio poder administrador, con vistas a verificar que los numerosos pasos comprendidos en las tareas atinentes a la ejecución presupuestaria, sean cumplidos de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables..”

Y Benzrihen<sup>10</sup> expresa que el control interno es

“..es el plan de organización y métodos adoptados y coordinados dentro de una entidad con el fin de proteger o salvaguardar sus bienes y otros activos contra pérdidas, bien sea fraudes o por errores no intencionados, asegurar el grado de confianza de la información contable-financiera que puede utilizar la administración superior como base para adoptar sus decisiones, promover la eficiencia de las operaciones e impulsar la adhesión a la política establecida por la administración de la entidad...”

Retomando los conceptos de control interno y externo, podemos diferenciar, por un lado, cuando se habla de un control concomitante, desde adentro con dependencia jerárquica –interno- y que es realizado por el Poder Ejecutivo, el que administra, respetando lo normado en la Ley de Presupuesto. Y, por otro lado, es función del Congreso o del Poder Legislativo, velar por el cumplimiento de la satisfacción de las necesidades públicas insertas en el Presupuesto. De esa manera, el Poder Legislativo controla al Poder Ejecutivo, vigilando que éste último no se exceda en los límites cualitativos y cuantitativos fijados. Se trata de un control concomitante –de naturaleza externa-, generalmente es realizado por la acción de las Cámaras que lo forman, de sus miembros o de sus comisiones asesoras.

Se requiere colaboración entre los órganos de control interno y externo para que cada uno de ellos realice la función que le pertenece.

Por lo tanto, al hablar del control externo se lo debe caracterizar cuando el organismo controlante, en el ejercicio de sus funciones no tiene ninguna

---

<sup>9</sup> Adolfo Atchabahian, “Organismos de control externo en la hacienda pública. Importancia de su raigambre constitucional” en XXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Catamarca, 2006, pág.12.

<sup>10</sup> Jorge I. Benzrihen, *La auditoría y el control interno en el sector público nacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1977. Pág. 29.

dependencia o subordinación a los Poderes, Entes u Organismos que le corresponde controlar.

**Sintetizando, al Poder Legislativo le compete el control político y en manos de los Tribunales de Cuentas se le atribuye el control técnico y especializado de la gestión económica-financiera de la Administración.**

El control externo consiste en el control efectivo de la gestión económica-financiera-legal de los fondos públicos realizada por la Administración.

**El control externo no debe basarse solamente en el control numérico, contable y de verificación de comprobantes respaldatorios de los gastos y recursos, sino que debería fiscalizar que los recursos y gastos cumplan la finalidad y el destino para los cuales fueron incluidos en el Presupuesto. Tampoco sólo debe dedicarse a la acción de fiscalizar, sino que también debe proponer recomendaciones a las observaciones encontradas para que sean superadas y permitan mejorar la gestión. De esa manera, se estaría hablando de un efectivo y productivo control externo.**

Así, lo establece la Declaración de Lima de 1977 de la INTOSAI<sup>11</sup> en su artículo 4° que formula en su inciso 1) la tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones y; en el inciso 2) a este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

Todos los aspectos del control externo son importantes. Cada entidad fiscalizadora debe adecuarse al contexto en donde examina y determinar cuáles deben ser las prioridades de control.

A su vez, el Poder Legislativo debe controlar la ejecución del Presupuesto aprobado por ambas Cámaras. Por ello, el funcionamiento de la administración en la gestión de los fondos públicos debe ser realizado con responsabilidad,

---

<sup>11</sup> La INTOSAI es la organización internacional que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores para la fiscalización pública exterior.

adecuando el funcionamiento de sus órganos con el objeto lograr una buena provisión de bienes y servicios. **Y es aquí, donde las recomendaciones vertidas en los informes de los órganos de control, deben ser adoptadas con celeridad. En caso contrario, cualquier dilación en su adopción debe ser considerada como una manifestación políticamente irresponsable en perjuicio del interés general.**

Esas recomendaciones surgen en una de las funciones de los órganos de control que son las auditorías.

#### **4.4. Auditorías, una de las funciones de los órganos de control**

Como fuera expuesto la auditoría es una de las herramientas fundamentales de los órganos de control.

El concepto de auditoría ha sido desarrollado como un examen crítico y sistemático que realiza una persona o grupo de personas independientes del sistema auditado.

A este concepto básico cabría agregarle que el fin que persigue la auditoría es determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso. Además, no sólo se trata de visualizar lo que funciona incorrectamente, sino en base a esas circunstancias detectadas, indicar las medidas necesarias para que los desvíos no vuelvan a ocurrir o las correcciones necesarias para una mejor gestión.

En el artículo 202° de la Ley 12.510 se establecen las competencias del Tribunal de Cuentas de la Provincia que son expuestas a continuación:

- a) El control de legalidad de los actos administrativos que se refieren o estén vinculados directamente a la hacienda pública;

- b) La auditoría y control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial no Financiero. Se incluye a las unidades ejecutoras de proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, entes reguladores de servicios públicos, entes privados adjudicatarios de procesos de privatización o concesión, en lo que respecta a las obligaciones emergentes del contrato de concesión y con las limitaciones previstas en el Artículo 5º de la presente, entidades públicas no estatales en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado;
- c) El examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, y la sustanciación de los juicios de cuentas a los mismos, conforme a lo previsto por la presente ley y demás normas aplicables;
- d) La determinación de la responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad, en las condiciones fijadas por la presente ley y demás normas aplicables;

La norma expresa el amplio cuerpo de su actuación. Además, del control de legalidad de los actos administrativos y la revisión de las rendiciones de cuentas, también le compete examinar la Cuenta de Inversión. Y otra de las funciones relevantes es la realización de auditorías.

Para el caso específico de auditoría de Programas Sociales, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) suscribió un convenio con todos los organismos de control externo para consolidar la Red Federal de Control Público<sup>12</sup>. El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe se adhirió a la misma a partir del año 2004. A través de dicha Red, se realizan auditorías en la Provincia sobre Programas Sociales que son financiados con fondos nacionales. A su vez, el Tribunal de Cuentas Provincial realiza auditorías propias para aquellos Programas que son financiados con el Presupuesto Provincial (tanto sean fondos nacionales como tesoro provincial)

**Pero para llevar a cabo la auditoría de gestión existe un impedimento que lo constituye la falta de confección de Presupuestos para avanzar al concepto de eficiencia que la Ley 12.510 inspira, junto con el de eficacia y economía. Esa confección requeriría de la presupuestación en términos físicos y financieros para poder controlar lo que hace el Estado. Hoy solamente se exponen los Presupuestos en términos financieros. Si se efectuara la correcta presupuestación podría conocerse y auditarse la gestión**

---

<sup>12</sup> La Red Federal de Control Público se instituye en 2002 como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las Estructuras Estatales de Fiscalización y Auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las Jurisdicciones de carácter nacional.

**sabiendo el insumo, producto y necesidad que trata de satisfacer la política pública, tanto en la etapa ex ante (programación) como ex post (concluida la ejecución).**

Al hablar de auditorías se hace necesario diferenciarlas. Se han realizado diferentes clasificaciones de auditoría externa, de las cuales podemos elegir como la más conveniente la que las clasifica entre auditoría financiera y auditoría de gestión.

La auditoría financiera es el examen de información contable - financiera por parte de una tercera persona, distinta de la que la preparó, con la intención de emitir una opinión sobre su razonabilidad, dando a conocer los resultados de su examen, a fin de aumentar la confiabilidad de tal información.

Por su parte, la auditoría de gestión es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso

El Tribunal de Cuentas según la Ley N° 12.510 en su art. 202° puede realizar auditorías de gestión o, también llamadas, auditorías operativas.

La auditoría operativa está integrada por la auditoría de economía y eficiencia, de eficacia y de legalidad.

Para Lattuca<sup>13</sup> la auditoría operativa es

“..el examen de la gestión de un ente con el propósito de evaluar la eficiencia de los resultados con referencia a las metas fijadas, los recursos humanos, financieros y materiales empleados; la organización, utilización y coordinación de dichos recursos y los controles establecidos sobre dicha gestión...”

Por su parte, Benzrihen<sup>14</sup> la define como

“..un examen integral y constructivo de la estructura orgánica de la empresa y sus componentes, de sus planes y políticas, de sus controles financieros y operativos, de sus modos de operación y del aprovechamiento de sus elementos físicos y financieros...”

---

<sup>13</sup> Antonio J. Lattuca, *Compendio de Auditoría*, Ed. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2003, pág. 38.

<sup>14</sup> Jorge I. Benzrihen, *La auditoría y el control interno en el sector público nacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1977, pág. 21.

Sin embargo, las auditorías mencionadas pueden combinarse y resultar la auditoría integral. Rodríguez<sup>15</sup> define a la auditoría integral como

“..el examen abarcativo de los aspectos presupuestario, financiero, económico, patrimonial, operativo y de la observancia de los principios E/E/E sin dejar de lado el cumplimiento de las normas legales, en el manejo de los medios materiales, humanos y financieros de carácter público...”

De acuerdo a este concepto la auditoría integral abarca a la auditoría financiera (contable) y a la auditoría de gestión (operativa).

El desarrollo de los distintos tipos de auditoría permite adentrarnos en las normas de auditoría externa para el Sector Público elaborada por el Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (I.E.T.E.I.) del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (Salta 1994). En los postulados básicos de esas normas, se establece la finalidad de los procedimientos de auditoría para los Tribunales de Cuentas indicando que

“..la tarea de auditoria no tiene como culminación del trabajo técnico-profesional, la elaboración de un informe, sino que en cualquier instancia del desarrollo de la tarea de control partir de la emisión del informe, se habiliten los mecanismos, las atribuciones y las facultades propias del órgano de control (aprobación o desaprobación de las cuentas, observaciones, reparos, juicio de cuentas o juicio administrativo de responsabilidad)...”

**Es decir, la auditoría debe ser utilizada como una herramienta técnica del control externo que viabilice un control correctivo de la gestión estatal y que retroalimente a la política pública. En ese sentido, creemos que debe pensarse al Tribunal de Cuentas, como un organismo retroalimentador del sector público, auditando no solamente los aspectos financieros-contables, que resultan importantes, sino, también, al cumplimiento de los objetivos del programa y recomendando los aspectos que puedan mejorar la política pública implementada.**

Así lo expresa Lattuca<sup>16</sup> concluyendo en que

“..la función de control, denominada auditoría, tiene las siguientes características: es un control correctivo, retroalimentado, de secuencia abierta y de aplicación periódica, que actúa selectivamente y en el marco del criterio de economicidad...”

El fin que persigue la auditoría es la del mejoramiento de la gestión pública. Por ello, **el control externo debe ser considerado dentro de la evaluación en el**

---

<sup>15</sup> Roberto M. Rodríguez, *Los costos en el sector público*, Ed. Errepar, Buenos Aires, 2006, pág. 19.

<sup>16</sup> Lattuca, op. cit., pág. 33

**ciclo de la política pública.** Y la verificación de las recomendaciones de la auditoría requerirá necesariamente de distintos momentos para ir controlando si el órgano auditado cumple con lo observado. No es un proceso de tiempo específico, sino que requerirá de sucesivos momentos.

Es decir, la auditoría permite reunir evidencias suficientes para, posteriormente, que el auditor pueda emitir una opinión sobre lo que se encuentra verificando.

#### **4.5. Etapas de una auditoría**

Para introducirnos en el proceso de auditoría, es necesario indicar que la misma tiene diferentes etapas y que todas ellas conforman el proceso de la auditoría, resultando cada una de ellas de singular importancia para que el proceso logre un resultado adecuado a los fines que persigue la auditoría cuando se la inicia.

Las etapas de una auditoría son:

- a) **Planeamiento:** consiste en la determinación de lo que se va a realizar en la etapa de ejecución y confección del informe final de la auditoría, como así también el personal involucrado y el tiempo estimado. Constituye la metodología de trabajo a emplear en todo el proceso de la auditoría y la identificación de objetivos.
- b) **Ejecución:** consiste en la obtención de evidencias según los procedimientos de auditoría determinados en la etapa anterior. Cada observación dará lugar a una recomendación para dar solución a la misma.
- c) **Conclusión:** constituye la culminación del proceso de auditoría, donde se presentan las conclusiones y recomendaciones al funcionario correspondiente. En esta etapa, se emite un juicio fundamentado en la evidencia recolectada en la etapa anterior. Asimismo, se formulan las recomendaciones que permitirán

superar las deficiencias detectadas y lograr la mejora de la política pública involucrada.

Sin embargo, es menester saber que, posteriormente, a la conclusión de la auditoría deviene el seguimiento de la misma.

De esta forma se refieren Bonari et al<sup>17</sup> quienes expresan que

“..todo el proceso tiene por finalidad el mejoramiento de la gestión de la hacienda pública: el trabajo de auditoría permite identificar deficiencias, desvíos, y su relevancia, las que se ponen de manifiesto en el informe a través de los comentarios y observaciones; consecuentemente se formulan recomendaciones, las que son susceptibles de seguimiento posterior periódico y sistemático con el objeto de evaluar su implantación; dando de éste modo eficacia a las decisiones del órgano de control..”

Por eso, cabe agregar que dentro de esta mirada de retroalimentación de la gestión pública del control externo, una cuarta etapa de auditoría es el seguimiento de las recomendaciones vertidas en el informe.

El seguimiento es la etapa ulterior de la auditoría y consiste en verificar si se han subsanados las observaciones detectadas en el informe definitivo de auditoría previa, que da origen al seguimiento de la misma. Para realizar el seguimiento, precedentemente, debe haberse comunicado al órgano auditado las recomendaciones que debería introducir en el Programa para mejorar los aspectos deficientes y, de esa forma, se retroalimentaría a la política pública.

Esto significa que deberían reformularse las etapas expuestas agregando como cuarta etapa:

d) Seguimiento de las recomendaciones.

En esa mirada, se sostiene el objeto que tiene el seguimiento lo que Bonari et al<sup>18</sup> expresan que

“..tiene un objeto peculiar y restringido, que se corresponde con el fin general y se visualiza con nitidez a tenor del mejoramiento de la gestión: a) verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe Definitivo de Auditoría; b) evaluar la recomendación adoptada en relación a la observación que la produjo (impacto); c) retroalimentar el control

---

<sup>17</sup> Sandra Bonari, Luciano Martini y José Luis Accieto en “La etapa de seguimiento de recomendaciones en el proceso de auditoría” en *XVIII Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la República Argentina*, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, Córdoba, 2005, pág. 342.

<sup>18</sup> Bonari et al, *ibídem.*, pág. 342.

estableciendo nuevos antecedentes y parámetros para la posterior evaluación del riesgo, y en su caso, nuevos seguimientos...”

**En esa tónica cuando en el órgano de control de la Provincia de Santa Fe cuando se finaliza una auditoría integral, se emiten recomendaciones al ente auditado a través de una disposición de las Fiscalías (órganos responsables del Tribunal de Cuentas en la ejecución de auditorías). Estas tienen como objetivo retroalimentar a la política social del Ejecutivo por medio de acciones correctivas que permitirán superar las deficiencias detectadas. Sin duda, que este control externo, a través del atributo de jurisdicción que tiene el Tribunal de Cuentas provincial, además de formular las recomendaciones, también podrá, si así lo dispusiera, según el caso, determinar responsabilidades penales, civiles, administrativo-patrimoniales o disciplinarias. La auditoría integral retroalimenta a la gestión, y éste control externo permite realzar el funcionamiento del Poder Ejecutivo.**

La conclusión de una auditoría significará una síntesis del Programa analizado y determinará observaciones que deberán subsanarse en un futuro mediato. Estas observaciones darán lugar a un seguimiento para verificar si se adoptaron las sugerencias recomendadas a efectos de corregir las deficiencias detectadas o, peor aún, irregularidades. Asimismo, sirven como paso previo, en el caso de que no se corrijan las situaciones pasibles de ser solucionadas, al juicio de cuentas y de responsabilidad. En el caso de detección de ilícitos, debe iniciarse de inmediato el juicio de cuentas y/o de responsabilidad.

Además, la auditoría permite retroalimentar a la política pública a través de las recomendaciones efectuadas sobre determinadas cuestiones que no están funcionando de manera adecuada. En cambio, si se esperaría a la verificación de la rendición de cuentas, se produciría una ineficiencia en la ejecución actual de la política pública. Por eso, funciona como correctiva de la acción política.

**Es decir, que se trata de convertir al órgano de control en un elemento constructivo, en vez de represivo si sólo se limita a verificar el grado de cumplimiento de la norma. Evidentemente, esta nueva versión de los órganos de control es más conveniente a los beneficios de la sociedad. De esta manera, el organismo se integra a la gestión de los programas sociales.**

El órgano de control debe tener como objetivo con sus auditorías lograr que las observaciones detectadas sean saneadas por el órgano auditado ya que ello posibilitará realizar mejoras en la gestión del Programa social auditado y, por ende, en beneficio de la comunidad.

#### **4.6. Tratamiento de las observaciones de las auditorías**

Cada recomendación tiene una causa que le da origen y surge de una observación (resultado de la comparación entre lo que es –realidad- respecto de lo que tiene que ser –deber ser-, es decir el criterio o parámetro). La misma debe ser tenida en cuenta para evaluar el impacto que ella produce en el funcionamiento de la política social.

Puede ocurrir que el órgano auditado no efectúe las recomendaciones sugeridas por el órgano de control. Aquí corresponde hacer una aclaración. No se trata de sustituir en la gestión al Poder Ejecutivo, sino coadyuvar para el mejor desarrollo de la política social. En el caso que el órgano auditado, considere otra alternativa más convincente y superadora de la expuesta por el Tribunal de Cuentas, la misma podrá ser sugerida por el auditado y el órgano de control la evaluará antes de emitir el informe final de auditoría o, si fuera el caso, en una auditoría de seguimiento.

Pero, ni aún en los casos de organismos existentes denominados Auditoría (Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Salta) donde las recomendaciones no tienen carácter obligatorio y, por ende, no tiene sanción el incumplimiento de las mismas, se podrá desligar el Ejecutivo de las recomendaciones de los órganos de control. Ivanega<sup>19</sup> refiere a ello indicando que

“...si bien no existe norma legal que establezca la obligatoriedad para los entes auditados de ajustarse a las recomendaciones formuladas por los organismos de control (lo cual nos llevaría a sostener que se trata de un dictamen obligatorio no vinculante), existen razones suficientes para sostener que aplicarlas resulta una obligación...”

---

<sup>19</sup> Miriam Mabel Ivanega, *Mecanismos del control público y argumentaciones de responsabilidad*, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003, pág. 87/88.

Para referirse a aquellas instancias que el órgano controlado no haya efectuado las recomendaciones sugeridas, y en la misma tesitura que lo indicado precedentemente, Cano<sup>20</sup> plantea diferentes alternativas que deberían ejecutarse como sanciones a los responsables de los órganos auditados

“... Ante esta situación cabe también un análisis de sus causas alternativas a seguir ante la inobservancia de las instrucciones o recomendaciones. En éstos casos el órgano de control externo debiera pensar en alternativas orientadas a lograr que, a los funcionarios que no observen sus señalamientos no se les giren los fondos necesarios para gestionar sus unidades; pedir la suspensión de los mismos ante la persistencia de sus conductas, como asimismo direccionar los casos hacia las soluciones que prevé la legislación penal en el capítulo de los Delitos contra la Administración Pública, como es la figura del incumplimiento de los deberes de funcionario público...” y continúa “..como abuso de autoridad se entienden los actos u omisiones del funcionario que violan la Constitución y las leyes. Más específicamente podríamos ubicarnos en la hipótesis de conductas omisivas, representando despliegue arbitrario de su gestión. Son omisiones que se trasuntan en la inobservancia de las leyes; instrucciones y reglamentos; etc...”

Es decir, que el incumplimiento de la normativa según las recomendaciones vertidas por los órganos de control no debería ser constituirse en una cuestión insignificante para los responsables de los órganos auditados. Dicha materia debería intensificarse en los congresos y jornadas de organismos de control y establecer normativas acordes para evitar la desobediencia de las recomendaciones de las auditorías.

Así, llegamos a interpretar que la auditoría como herramienta del control externo se impone como parte del Estado de Derecho y tiene como objeto mejorar la gestión pública. Por lo que en el caso de funcionarios que no cumplan con lo esgrimido por los auditores, les corresponderán las responsabilidades civiles, penales y administrativas en caso de incumplimiento.

Sin embargo, es fundamental y debe ser la regla que todas las observaciones de los auditores deban estar enmarcadas en una norma legal, porque la norma exige obligatoriedad de cumplimiento de los gestores públicos. Es decir, no podrán hacerse recomendaciones basadas en juicios subjetivos del auditor sino sustentados en una normativa vigente.

Cuando finaliza la auditoría, se dicta una resolución con recomendaciones, se archiva el expediente o, puede darse el caso, de que al mismo tiempo que se

---

<sup>20</sup> Héctor Alfredo Cano. “Usos de las herramientas preventivas como actividades post-fiscalización en el modelo sistémico del control público externo” en XVIII Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la República Argentina”, Córdoba, 2005. Pág. 374/375.

emiten recomendaciones se inicie un sumario administrativo o de responsabilidad. El juicio administrativo de Responsabilidad concluye con un fallo absolutorio o condenatorio, sancionatorio o devolutorio.

Por lo expuesto, de un informe de auditoría puede surgir el inicio de un sumario y/o juicio de responsabilidad, ante la mera presunción de irregularidades que podrían ocasionar perjuicios a la Administración Pública. O bien, en los casos que no se produzcan las situaciones indicadas anteriormente, podrían derivarse acciones correctivas para el órgano auditado con recomendaciones tendientes a superar las deficiencias detectadas o desvíos de la normativa vigente, que posibiliten una retroalimentación del control externo a la gestión pública, cumpliendo los Tribunales de Cuentas con el objetivo de coadyuvar al poder administrador, pero nunca reemplazándolo.

#### **4.7. Nuevas funciones de los órganos de control: la auditoría operativa o de gestión**

Como ha sido descrito, los conceptos de fiscalización y auditoría son términos diferentes.

La auditoría se está refiriendo a los métodos o técnicas generalmente aceptados en contabilidad que se utilizan para determinar si un ente funciona correctamente. En base a dichas técnicas, el auditor emite un informe que puede o no tener efectos hacia terceros. Cuando se habla de fiscalización no se representa a una técnica, sino a un procedimiento en sí mismo. Es decir, que para realizar el procedimiento de fiscalización de un organismo se podrá utilizar técnicas de auditoría. La auditoría es una variante de la fiscalización, o sea que no es el único instrumento para efectuar la fiscalización.

Las nuevas funciones atribuidas a los órganos de control externo estipuladas por la normativa constitucional o por los reglamentos de los propios

órganos fiscalizadores establecen el control de gestión por parte de estos organismos.

Por lo tanto, ya no se trata de un control de legalidad del gasto y de la rendición de cuenta, sino también realizar un examen sobre el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada la política implementada.

No obstante, cabe hacer una diferenciación para aclarar el significado del control de gestión y la auditoría operativa o de gestión. A tales fines, se utilizará lo esbozado por Cardon<sup>21</sup> quien afirma

“..el control de gestión en mi criterio es una etapa que se inserta dentro del proceso administrativo (planificación – programación – organización – dirección – control) pero ejecutado siempre por la Administración Activa, a quien le interesa el seguimiento de las acciones de sus organismos y dependencias para verificar el cumplimiento de los planes y programas, determinar sus desviaciones y adoptar a tiempo las medidas correctivas pertinentes...” Y agrega a continuación “..tal como concibo el control de `eficiencia, economía y efectividad` tiene puntos de coincidencia con aquél; pero se distingue en primer lugar en que el órgano que lo ejecuta no pertenece a la Administración Activa, sino que es órgano externo a esa gestión (v.gr. Tribunales de Cuentas, Contralorías Generales, Auditorías Generales). La información de los resultados de su actividad controladora es comunicada en un doble sentido: por un lado a la propia Administración, a quien le interesa conocer la actividad y resultados obtenidos por sus agentes; y por otro, al Poder Legislativo, en su carácter de representante del pueblo y de haber sido quien aprobó los planes y programas...”

Esta diferencia es importante para distinguir cuando se habla de control de gestión (Poder Ejecutivo) y cuando de auditoría de gestión (órganos de control). Atañe al organismo que la ejecuta. Asimismo, hay que aclarar que la auditoría de gestión no es permanente sino selectiva a las actividades y programas considerados críticos o que requieren de una intervención para evaluar la gestión.

De esta manera, los organismos de control externo proponen medidas que generan valor agregado a la gestión a través de recomendaciones en su función de auditoría externa.

Estas nuevas atribuciones de la normativa moderna para el correcto desempeño de los órganos de control han sido previstas en la ley N° 12.510. Entre las funciones indicadas en la ley al Tribunal de Cuentas, se establece el control de gestión. Se trata de examinar la consecución de los fines y resultados previamente

---

<sup>21</sup> Ruben C.A. Cardon, “Orientación del control público hacendal moderno” en Ruben Cardon y Antonio V. Castiglione en *Temas de Tribunales de Cuentas*, Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, Buenos Aires, 1988, pág. 119.

establecidos por la Administración. De esa manera, el control externo se aleja del control legalidad para posicionarse en un control más político.

Al respecto, Vallés<sup>22</sup> ilustra al hablar de la fiscalización externa que

“..dispone de un alto grado de discrecionalidad en la utilización de parámetros de control (entre otros motivos porque no existen parámetros e indicadores universalmente homologados para el examen de la gestión pública), y ahí sólo su self-restraint, y la eficacia jurídica que cada ordenamiento otorgue a los informes de fiscalización elaborados podrá atenuar los hipotéticos abusos de subjetividad, parcialidad y motivación partidista de sus actuaciones y conclusiones...”

Esto posibilita convertir al órgano de control externo en un organismo político y que pueda desviar su imparcialidad, al ser cooptado por algún partido político. Por ello, al realizar auditorías de gestión es imprescindible contar con elementos objetivos para medir los resultados de la Administración, ya sean brindados por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo a través del Presupuesto. Aquí hacemos referencia a lo indicado anteriormente sobre la necesidad de que los Presupuestos sean confeccionados por objetivos y por programas para permitir la evaluación de la gestión. Dentro de esa tónica, el trabajo de los órganos de control no podrá ser rebatido ni ignorado por los distintos partidos políticos –tanto sean oficialismo u oposición- que conforman el Poder Legislativo, sino que será la base para ejercer el control político que ellos realizan.

Pero hoy eso implica un problema. En la actualidad y para poder realizar las auditorías de gestión existe esa deuda pendiente en la manifestación de objetivos y programas en las leyes presupuestarias, lo que termina configurando un impedimento para que el órgano de control realice con posterioridad las auditorías de gestión. Al no contar con la información previa a la ejecución, los Tribunales de Cuentas no pueden analizar los resultados de la gestión, quedando solamente atado al control de la documental de las rendiciones de cuentas.

Es decir, lo que se intenta es que el control externo se involucre y comprometa en la gestión y para ello no debe preguntarse solamente cuánto se gastó, sino cómo se contrató ese gasto, cómo están los comprobantes de pago y si se ejecutó totalmente la partida presupuestaria. Además, no alcanza con

---

<sup>22</sup> Francesc Vallés Vives Tesis Doctoral “Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional”. Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, pág. 411.

determinar el monto del gasto social sino, conocer si se llegó al universo de necesitados, es decir si se comprobó el caudal de los potenciales beneficiarios. En la misma línea de ideas, se requeriría conocer cuando se confeccionan los presupuestos cuánto cuesta alimentar a un niño en un comedor escolar, cuánto sale la internación promedio si se enferma, cuánto cuesta que el niño asista al sistema educativo, caso contrario, sino se conocen estas situaciones, los presupuestos seguirán siendo meros dibujos ficticios.

**El control externo debe llegar a auditar los resultados, pero aquí es necesario que los presupuestos se elaboren con ese fin, de lo contrario, no se podrán realizar las auditorías de gestión.** De esta manera, se conocerá la necesidad satisfecha y la necesidad insatisfecha por el Estado y se lograría el ansiado lema “donde hay una necesidad, hay un derecho”.

Cuando ello sea posible, será menester que el órgano de control externo garantice calidad e independencia en el ejercicio de la función fiscalizadora; eso será posible si en la confección de sus informes utilice la objetividad como criterio.

En la práctica, puede ocurrir que estos informes de gestión provoquen un reemplazo del Ejecutivo en su función evaluadora, sean utilizados por la oposición con fines políticos, influir en la opinión pública, etc. Esto puede llegar a ocurrir, por eso, es imprescindible que se reglamente su actuación para que no se produzcan estas situaciones negativas. Por otro lado, **debe favorecerse la actuación en materia de gestión de los órganos de control ya que permite exaltar la gestión del Ejecutivo y el cumplimiento de los objetivos propuestos por los programas públicos.**

Lo que intentamos expresar es que ya no se trata solamente de determinar si los registros presentan razonablemente la información que ellos deben brindar, sino asegurar que la prestación llegue a los titulares de derecho de acuerdo al marco legal de cada programa.

Compartiendo lo esbozado por Del Cerro<sup>23</sup>, sostenemos que

---

<sup>23</sup> Luis María Del Cerro, “El sistema de control y los programas sociales en la provincia del Chaco” en XVIII Congreso Nacional de Tribunales de cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la

“..para lograr cumplir con este objetivo de control los entes fiscalizadores deben indagar y valorar continuamente los procesos, los resultados y los impactos de planificación y ejecución, con la finalidad de generar información, conocimiento y aprendizaje, por parte de los funcionarios encargados de administrar estos programas y así permitirles tomar decisiones oportunas y pertinentes a fin de garantizar la eficiencia, eficacia y la calidad de los procesos, los resultados e impactos de estos programas...”

**Es decir, se debe recomendar las deficiencias detectadas con el propósito de que el organismo auditado las corrija para lograr un desarrollo óptimo o perfeccionamiento de la política pública en cuestión, lo que redundará en un mejoramiento de las condiciones de vida de los titulares de derecho.**

**Por lo tanto, la auditoría a través del órgano de control externo es un proceso retroalimentador del ciclo de la política pública, ya que su crítica va a permitir una mirada superadora de la gestión de gobierno, que no se quede en una simple expresión de deseo, sino que se vea plasmada en una mejora, modificación o, en su defecto, eliminación de la política pública por no cumplir con el objetivo para el cual fue creada.**

**Y por ello, creemos que los órganos de control deben mantener su función jurisdiccional, ya que en la práctica los organismos que la han perdido (el caso de las Auditorías) ha sido un aspecto negativo para el control externo en general y, por lo tanto, el resultado de ello es que la mirada retroalimentadora de las auditorías pierde su empuje y eficacia.**

#### **4.8. Función Jurisdiccional**

Una de las cualidades que deberían tener los informes de los órganos de control es su eficacia jurídica. Por ello, cuando se habla de los organismos llamados Auditorías, se debe enfatizar que ellos han perdido la eficacia que tenían antes cuando eran Tribunales de Cuentas. Es necesario, que los órganos de control mantengan la función jurisdiccional porque de ello dependerá que los órganos auditados se ajusten a lo dictaminado por el órgano de control.

Es decir que, los informes de los órganos de control que no tengan eficacia jurídica vinculante puede significar la ignorancia de los organismos auditados y del Poder Legislativo, que son los destinatarios del servicio público de los Tribunales de Cuentas o Auditorías.

Para hablar de los modelos de control es preciso considerar que la decisión de mantener el control jurisdiccional al Tribunal de Cuentas de la Provincia ha sido una decisión acertada de los legisladores de la ley N° 12.510. Guimaraes Souto<sup>24</sup> planteaba una crítica a la realidad brasileña cuando en ese país se debatía por el modelo de control, tal como sucediera a nivel nacional con el modelo implantado por los organismos multilaterales con la sanción de la ley N° 24.156, indicando que

“..el modelo de contraloría puede ser acertado a la realidad político-institucional de los países sajones y de las naciones latinoamericanas que lo adoptaron. Puede ser adecuado en países donde las instituciones democráticas están plenamente desarrolladas, donde el respeto a la ciudadanía no requiera vigilancia permanente de los órganos de control, donde la objetividad de la ley se imponga al personalismo de quienes detentan el poder...” Luego, agrega “..en cambio, el panorama brasileño, donde las instituciones están en plena maduración, aún no permite plantear tal alternativa. Estoy convencido de que la opción por una Contraloría sería un retroceso institucional en mi país...”

**Coincidimos en que quitarle la atribución jurisdiccional a los Tribunales de Cuentas y tener que resolver las cuestiones en la justicia, provocaría no sólo el retardo en la decisión, sino en la falta de conocimiento especializado que posee el Tribunal de Cuentas para resolver cuestiones que le corresponden y que cuenta con el personal idóneo. De lo contrario, se estaría realizando una investigación de menor calidad técnica. Si le agregamos que el proceso judicial sería mucho más largo, la política pública implementada podría recibir una retroalimentación en un proceso dilatado y que no permitiría lograr el objetivo para el cual fue elaborada.**

Por lo tanto, el principio de jurisdicción que tanto ha costado construir a la Humanidad debe ser defendido en los órganos de control, ya que de ellos depende la vigencia de los organismos en el cuidado del erario público. Si los Tribunales de Cuentas perdieran esta atribución, se retrocedería en el servicio del control externo, ya que sus informes perderían el carácter vinculante y de jurisdicción con el que hoy cuentan.

---

<sup>24</sup> Humberto Guimaraes Souto, “Control de la administración pública: el modelo brasileño” en *El control público en la Argentina*, Jornadas 2002, Ed. Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 2003, pág. 223.

Sin embargo, es conveniente realizar una diferenciación conceptual entre los dos modelos de control externo de los cuales hemos analizado, para entender la dinámica de cómo funcionan cada uno de ellos cuando hablamos de jurisdicción. Los modelos son: Anglosajón (Auditorías) y Latino (Tribunales de Cuentas)

#### **4.9. Métodos de control externo**

En el ámbito internacional, el control externo ha sido organizado de diferentes maneras en relación a la manera en que desarrolla su actividad, lo que se traduce en la forma en que pretende alcanzar su independencia para el ejercicio de su control. Más allá de las diferentes variantes, surgen básicamente dos modelos de control: el anglosajón o parlamentario británico (auditorías) y el europeo continental o latino o jurisdiccional francés (Tribunales de Cuentas)

No obstante, cabe resaltar que si bien los modelos de control externo se diferencian entre sí, los dos persiguen como objetivo el control de la hacienda pública. Para conocer las diferencias que existen entre ellos, se describen cada uno a continuación:

1) Auditorías

Son organismos que han sido creados por normas constitucionales y dependen del Congreso. Tienen autonomía funcional y financiera, por lo que pueden establecer su organización y funcionamiento.

Sostienen un modelo de control de la hacienda pública integral e integrado, sujetándose a los criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la hacienda pública.

Ejerce el control externo de las cuentas sector público ya sea en los aspectos de la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y de legalidad.

Las ventajas o fortalezas de este sistema son:

-gestión integral: se realiza un examen exhaustivo abarcando todo el proceso de la gestión pública, en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, presupuestarios y de legalidad. Se conocen las causas y consecuencias del objeto auditado.

Las desventajas o debilidades, por otro lado, son:

-dependencia institucional: su funcionamiento consiste en asesorar al Congreso, por lo que son órganos auxiliares técnicos. El Plan anual debe ser aprobado por el Poder Legislativo, por lo que no cuentan con independencia para determinar su acción.

-tipo de informes: no tienen carácter vinculante al no poseer la función jurisdiccional, lo que en la práctica se traduce en que los órganos auditados o el Poder Legislativo ignoren o no “sientan” la obligación de corregir las deficiencias detectadas, lo que provocaría una retroalimentación de las políticas públicas en beneficio de la comunidad.

-sin facultades jurisdiccionales: no tiene competencia para promover juicios de responsabilidad y de cuentas con el que estaba facultado el Tribunal de Cuentas de la Nación. Esto se convierte en un impedimento para dirimir controversias con fuerza legal. Cualquier conducta de los funcionarios y empleados públicos requiere su remisión a la Justicia ordinaria. El juzgamiento que allí se determine puede ser ejecutado, en algunos casos con demoras, lo que no permite lograr la cultura del control requerida por la sociedad. Además, el trámite puede convertirse en un proceso engorroso y de difícil interpretación por personal que no estuvo participando de la auditoría.

## 2) Tribunales de Cuentas

Son entes autárquicos, de rango constitucional, con independencia institucional y su organización y funcionamiento se encuentran determinados por ley.

El control externo que resulta de este tipo de órganos es legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial y de gestión. En la

práctica, el control de gestión no ha tenido avances significativos. El objetivo principal continúa siendo el control de las rendiciones de cuentas en sus aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales.

Las fortalezas o ventajas de éste modelo son:

-independencia institucional: no depende su funcionamiento del Poder Legislativo, aunque algunos Tribunales por ley (como el caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe) son examinados en su gestión por Comisiones Legislativas de Control y Revisora de Cuentas.

-tipo de informes: al poseer carácter vinculante poseen la facultad de tomar medidas para prevenir y corregir las deficiencias detectadas.

-con facultades jurisdiccionales: tiene competencia para promover juicios de responsabilidad y de cuentas lo que permite ordenar el resarcimiento patrimonial de los involucrados en los juicios y, en el caso que esto no se produzca, su remisión a la justicia.

En cuanto a las desventajas o debilidades:

-tipo de control: no se ha adaptado a las exigencias de controlar la gestión, lo que significaría un avance institucional en materia de calidad de sus informes.

No obstante lo expuesto, se concluye que no deben perderse las facultades jurisdiccionales en el ejercicio del control externo por cuanto el funcionamiento democrático no sería adecuado si no existe un contrapeso como los órganos de control para actuar con firmeza exigiendo el resarcimiento patrimonial o con carácter vinculante para retroalimentar a la gestión pública y cumplir con el cometido para el cual fueron creados cual es el control externo de la hacienda pública. Sin embargo, consideramos que el control de gestión se constituiría en un avance para los modelos de control que predominan en la mayoría de los Tribunales de Cuentas de la Argentina.

#### **4.9.1. Modelo europeo**

En lo que respecta al modelo europeo, fue adoptado por Francia, España, Italia.

Los Tribunales o Cortes de Cuentas en los países mencionados tienen como característica común un diseño orientado fundamentalmente al control formal - legal, y al de regularidad (financiero-contable).

Algunos de ellos poseen también facultades de control ex-ante-facto o control previo, tendiente a verificar la legitimidad del acto y sus antecedentes en forma previa a su ejecución, y que tiene por objeto autorizarlo o aprobarlo, o en su defecto, suspender sus efectos, y -en su caso- promover las acciones administrativas o judiciales.

El procedimiento de control previo tiene dos etapas: a) el “conforme”, que habilita la ejecución del acto; b) la “observación”, que impide su ejecución en razón de su ilegitimidad. Frente a una “observación”, el Poder Administrador puede optar por admitirla, en cuyo caso debiera revocar el acto, o, si se tratara de vicios saneables, ratificarlo, confirmarlo o regularizarlo o, alternativamente, insistir en la ejecución. La insistencia genera la atribución de responsabilidad exclusiva al órgano que la dispone; no sana el acto, sino que habilita su ejecución. Cesa así el control legal y se abre la responsabilidad judicial y política.

Los Tribunales de Cuentas o Cortes de Cuentas presentan dos tipos en cuanto a la competencia para la determinación de responsabilidades, según tengan o no atribuciones jurisdiccionales

Los que las tienen, pueden establecer la responsabilidad contable mediante el juicio de cuentas, y en su caso, la responsabilidad administrativa a través del juicio de responsabilidad.

La responsabilidad contable deriva de la relación jurídica que vincula el Estado con un sujeto de derecho, y se refiere a los deberes relativos al cuidado, administración o disposición de bienes públicos.

La responsabilidad administrativa deriva de una relación jurídica de empleo o función pública, y comprende todas las situaciones por las cuales se causa un daño como consecuencia de la violación culposa o dolosa de deberes específicos en el ejercicio de esa función.

El juicio de cuentas es el procedimiento que se origina cuando la rendición de una cuenta por parte del responsable es objeto de reparos, y obliga al cuentadante a contestar los cargos y ofrecer pruebas. La sentencia puede imponer la obligación de resarcir los daños.

Cuando de la realización de un procedimiento tendiente a la determinación de responsabilidades (sumario) surgen hechos que, en principio, suponen transgresiones a los deberes de un funcionario, debe abrirse el juicio administrativo de responsabilidad. La resolución podrá ser absolutoria o condenatoria; en este último caso se establecen los perjuicios sufridos por la hacienda pública, y se fija el monto del resarcimiento o las sanciones administrativas que correspondan.

La provincia de Santa Fe ha seguido la línea de este modelo, aunque las atribuciones de la ley N° 12.510 le dan la posibilidad de realizar las auditorías de gestión o, también, auditorías integrales.

#### **4.9.2. Modelo anglosajón**

Han acogido el modelo anglosajón Estados Unidos, Canadá, Inglaterra.

Las entidades comprendidas en lo que hemos denominado modelo angloamericano, no tienen atribuciones jurisdiccionales. Los informes que producen contienen observaciones y recomendaciones de carácter facultativo y no compulsivo, aunque en general emplean mecanismos de seguimiento, lo que cumpliría una función disuasiva.

El carácter del control, bajo tal modalidad, está orientado más a lo correctivo que a lo punitivo.

Los modelos anglosajones no han incluido en la normativa constitucional a los órganos de control. No obstante, esto no significa que no tengan la importancia atribuida a los órganos fiscalizadores dotada en el modelo europeo.

Puede identificarse el modelo angloamericano de “Contralor General” o “Auditor General”, según los casos, órgano unipersonal en la órbita del Congreso. Estos, si bien poseen, en general, una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales, e incorporan el control de gestión con el propósito de verificar la economía, la eficiencia y eficacia de los actos de la administración pública.

#### **4.10. El futuro del control: el principio de legalidad y su relación con las 6 E**

Tradicionalmente, se ha hablado de las tres E como un principio fundamental para asegurar un buen desempeño de los órganos de la administración pública. Ahora, se han agregado otras tres E.

Sin embargo, los conceptos de eficacia y eficiencia no pueden ser puestos en contraposición con el principio de legalidad<sup>25</sup>. La Eficiencia y la Eficacia implican parámetros para la gestión, pero no debemos descuidar el principio de legalidad, que es un aspecto primordial en la gestión administrativa. El poder administrador debe cumplir con el orden jurídico vigente.

Vale la pena recordar las definiciones de estos conceptos sumamente utilizados al hablar del sector público.

---

<sup>25</sup> El principio de legalidad entendido como la conducta a la que deben sujetarse los funcionarios y que debe proyectarse y ejecutarse conforme al orden jurídico imperante.

La eficacia se mide por el grado de cumplimiento alcanzado de los objetivos propuestos, de las metas establecidas o el cumplimiento de los programas diseñados. En la práctica, lo que se hace es una comparación entre los resultados obtenidos (producción real) con los previstos (presupuesto)

Para poder evaluar si los objetivos son logrados, es menester que los mismos puedan ser cuantificables, por lo que se hace necesario la presupuestación por programas.

Los objetivos pueden diferenciarse según sean:

-de hecho: construir un hospital, una escuela, etc.

-de resultado: que sean atendidos 100 personas por día en un hospital, que asistan 500 chicos a la escuela, etc.

Por su parte, la eficiencia refiere a la relación existente entre bienes y servicios obtenidos/recursos empleados o consumidos. Esto implica que una actuación será eficiente si con un aumento de recursos se obtiene el máximo resultado posible en términos relativos, se mantiene la calidad y cantidad adecuada de un determinado servicio. Ser eficiente significa poder hacer algo con mínimo costo, social y/o material. Se trata de asignar los recursos de forma de alcanzar el máximo de productividad o satisfacción.

Se puede evaluar si un ente es eficiente tanto en términos monetarios como no monetarios.

Ambos conceptos circulan hermanados. Eficiencia sin eficacia implica utilización adecuada de los recursos materiales y humanos pero sin logro de los objetivos. Eficacia sin eficiencia indica el logro de los objetivos con una mala utilización de los recursos. Entre ambos, existe una interdependencia si lo que se quiere es una buena administración pública.

El tercer aspecto que debe considerarse al hablar del ámbito público es el de economía. La economía relaciona costos presupuestarios/estimados con costos reales/históricos, referidos a un producto/servicio determinado. La economía se

alcanza cuando se adquieren los recursos necesarios en cantidad y calidad al precio más bajo y en el tiempo requerido.

Pero en el sector público, además existen otros principios que deben tenerse en cuenta y que son complementarios a aquellos para la actuación que son: efectividad, equidad y excelencia. Utilizaremos para definir a estos principios los conceptos expuestos por Rodríguez<sup>26</sup> quien indica que

- a) Efectividad: mide el impacto final de una actuación sobre el total de la población afectada. Representa el nivel del servicio prestado. Es complementario porque señala cuál ha sido el impacto de las medidas y/o acciones, sobre el entorno de los beneficiarios directos. Para su evaluación se requieren de indicadores propios de cada actividad en particular y de un adecuado sistema de estadísticas.
- b) Equidad: señala el nivel de utilización y distribución de los servicios públicos del Estado. Con este principio se trata de medir el derecho a la igualdad de acceso a la utilización de los recursos públicos. Se requieren de indicadores propios para su evaluación y de un adecuado sistema de estadísticas.
- c) Excelencia: mide la calidad del servicio, que se manifiesta a través del grado de satisfacción de los usuarios de los servicios prestados por el Estado. Se expresa teniendo en cuenta la necesidad de cómo percibe el usuario al servicio. Se requieren de indicadores propios y de un adecuado sistema de estadísticas para su medición.

Surge una controversia entre diferentes autores si el criterio adecuado para el control debe responder a los seis principios esbozados anteriormente Modelo de las seis E (Eficacia, Eficiencia, Economía, Efectividad, Equidad y Excelencia) o si debe responder al modelo de las 4 E (Eficacia, Eficiencia, Economía y Ética). Adherimos al modelo de las 6 E, coincidiendo con lo que opina Rodríguez<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Documento N° 16, AECA, "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, 2001, págs. 27-29, citado por Roberto M. Rodríguez, *Los costos en el sector público*, Ed. Errepar, Buenos Aires, 2006, pág. 36.

<sup>27</sup> Roberto M. Rodríguez, *Los costos en el sector público*, Ed. Errepar, Buenos Aires, 2006, pág. 37.

“..porque representa el equilibrio técnico y político para evaluar y medir los resultados emergentes del uso de los recursos públicos...”

No hay duda, que las 3 primeras E se evalúan en forma técnica y a cargo de organismos técnicos especializados que deben informar basados en normativa y pautas técnicas. Por otro lado, la Efectividad, Equidad y Excelencia requieren de otro tipo de análisis más político a cargo del Poder Legislativo que emitirá dictámenes basados en pautas de carácter políticas y sociales. De ahí surge el equilibrio que debe existir entre la técnica y la política.

Sin embargo, no hay que caer en la simplificación de que por obrar conforme al principio de legalidad se está en presencia de una buena gestión de gobierno. La gestión será conforme a la ley si se respetan los principios de eficacia y eficiencia. Si en la gestión pública se obrara con ineficacia e ineficiencia, estaríamos ante un despilfarro de recursos o, de otra forma, de incumplimiento de los fines estatales.

**Sin embargo, los organismos de control deberían iniciar el camino hacia un control orientado a las 6 E, sin desviarse de su control técnico, para lo cual será necesario contar con parámetros objetivos como indicadores de los programas auditados, como asimismo, con estadísticas que puedan conformarse a partir de la gestión de las políticas sociales. Sólo así, estaríamos hablando de una verdadera retroalimentación de los programas sociales.**

#### **4.11. Metodología de análisis y fiscalización para el control de los programas sociales a través de auditorías**

Actualmente, el Tribunal de Cuentas de la Provincia se rige por la Resolución N° 028/06 TCP que legisla lo establecido en el artículo 202° de la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado donde se establece que el Tribunal de Cuentas entre sus competencias debe ejercer el control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero, mediante

"...b) La auditoría y control posterior legal, presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial No Financiero...".

Por ello, el Tribunal dictaminó la Resolución N° 028/06 TCP para utilizar el Manual de Normas Técnicas de Fiscalización de la Hacienda Pública elaborado en los talleres del IETEI que se integran con las de Auditoría Externa para el Sector Público, Auditoría sobre control de Ingresos Públicos, Auditoría Informática, Auditoría Jurídica y Administrativa y Auditoría de Obras Públicas.

Sin embargo, la ley 12.510 también le permite al órgano de control provincial incorporar la facultad de dictar normas de control externo en materia de auditoría de gestión. Por eso, la Resolución citada también avanzó en esa perspectiva, y en su Anexo I, incorpora los antecedentes nacionales que existían en esa temática como ser el elaborado por la Auditoría General de la Nación que aprobó las Normas de Auditoría Externa que incluyen las "Normas Particulares relacionadas con la Auditoría de Gestión" (Resolución 145/93 AGN), el "Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado" y el Documento Técnico N° 5 "Herramientas de Auditoría de Gestión". Asimismo, también en el Anexo II se incorpora el Manual de Auditoría para Planes Sociales elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Toda la normativa mencionada permite inferir que la capacidad para desarrollar la tarea del órgano de control provincial en materia de auditoría es amplia y con posibilidades de auditar entes o programas sociales en materia financiera, contable, presupuestaria, legal y de gestión.

La metodología que será desarrollada a continuación también podría ser utilizada por los órganos de control interno ya que el trabajo de auditorías para control de programas sociales del órgano de control externo se asemeja a las auditorías o controles de gestión de los órganos de control interno (con la salvedad que las auditorías de los órganos de control externo son siempre posteriores), ya que el objetivo buscado es lograr la retroalimentación de la política pública, logrando un involucramiento con la gestión estatal que se convierte en un paradigma de control. Sin lugar a duda, que este involucramiento no significa

“dejar hacer” sino lograr que la política pública mejore las condiciones de vida de los destinatarios de la misma.

Por ello, un procedimiento sintético y sistemático que pueda ser utilizado por los diferentes órganos de control, ya sean internos o externos, para auditar Programas Sociales, debería comprender las siguientes etapas fundamentales en una auditoría:

- a) **Relevamiento preliminar del Programa social a auditar:** el mismo debe comprender el análisis de la normativa involucrada, en donde se determinará el objeto de la auditoría y el plan de la auditoría.
- b) **Procedimientos de auditoría:** será determinado por el responsable de la auditoría y tendrá en cuenta en su decisión, el objetivo de la auditoría, como así también el alcance y los riesgos involucrados. En esta instancia, se determinarán los puntos de control que serán vitales para el informe de auditoría.

Una vez realizado el trabajo de campo y verificados los puntos de control, los auditores determinan hallazgos u observaciones.

- c) **Observaciones:** los hallazgos u observaciones constituirán la base del informe de auditoría, ya que consistirán en pruebas (documentales, físicas, testimoniales, analíticas o informáticas) de la evidencia de lo que no funciona correctamente en el Programa auditado de acuerdo a los puntos de control determinados y que tendrá que ser revisado por el órgano auditado. Todas las observaciones deberán estar documentadas en los papeles de trabajo del auditor, ya que servirán como sustento de las mismas.
- d) **Elaboración de las observaciones y recomendaciones:** posteriormente a la determinación de los aspectos defectuosos de la gestión de la política auditada, se deberán confeccionar las observaciones y sus recomendaciones permitirán superar las deficiencias detectadas y posibilitar el desarrollo del programa social de acuerdo la normativa vigente. De esta manera, la concreción de la recomendación permitiría mejorar la política social implementada.

- e) **Traslado al auditado:** La comunicación de los hallazgos u observaciones, junto con las recomendaciones, reviste una importancia trascendente para el informe de auditoría. Más allá de la trascendencia de cada hallazgo y su importancia relativa, es fundamental que los mismos sean comunicados a los involucrados dentro del plazo razonable de tiempo, quienes deberán analizarlos y contestarlos. Caso contrario, los resultados del proceso de auditoría no serán satisfactorios ni provocarán la retroalimentación de la gestión. En esta instancia, el auditado toma conocimiento y responde al hallazgo.

Las observaciones, junto con las recomendaciones, serán comunicadas al órgano auditado quien deberá responder aceptando o rechazando las mismas dentro de un plazo estipulado. En el caso que acepte la observación, deberá estipular un plan para regularizar dicha observación, indicando el área involucrada y el plazo estimado para su regularización. Esta instancia permite al auditor contemplar información adicional que asevera las observaciones detectadas o, por el contrario, la recepción de opiniones del auditado que puedan dejar sin efecto alguna o todas las observaciones detectadas por las aclaraciones a cada uno de las observaciones.

- f) **Redacción del informe final:** se eleva el informe final al área pertinente, en donde se detalla todo el trabajo realizado y se elabora la conclusión final, donde se emite una opinión sobre el Programa social auditado.
- g) **Seguimiento de la auditoría:** posteriormente, transcurrido un plazo prudencial, se realizará un seguimiento de las observaciones detectadas para verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones. Este seguimiento puede consistir en una nueva auditoría donde se analice nuevamente el Programa o de un examen especial en donde se cotejarán las falencias detectadas en la auditoría anterior.

## **Capítulo 5**

### **Cuestiones fundamentales de las políticas sociales**

“La ignorancia afirma o niega rotundamente;  
la ciencia duda”  
Voltaire

Entendemos que el estado debe intervenir en la economía para eliminar las desigualdades y provocar un cambio que permita salir de la pobreza e indigencia a sus ciudadanos. A través de las políticas sociales intenta producir ese cambio.

Históricamente, según las ideas de los gobernantes, las políticas implementadas han sido desiguales. Hay diferentes tipos de intervenciones y, cuando se aplican, surge la necesidad de dar el debate acerca de cuál es la más conveniente en cada etapa.

Algunos auguran por la asistencia social y otros por la promoción social. Otra polémica surge cuando se plantea la dicotomía entre focalización y universalización. Además, un aspecto que debe destacarse lo constituyen los Programas de Transferencias Condicionadas que se han convertido en la gran innovación en materia de políticas sociales. Estas principales discusiones serán presentadas a continuación.

#### **5.1. Asistencia o Promoción. Funciones de las políticas sociales.**

Cabe distinguir que según el tipo de política social que se realiza, la misma puede ser caracterizada por asistencial o protector por un lado y, por otro lado, por su carácter integrador, promocional y de ciudadanía. Esas son las dos grandes áreas de intervención de la política social.

A su vez, pueden distinguirse de acuerdo a la construcción de sociedad en las siguientes funciones: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar; c) realización de los derechos sociales y; d) como una combinación de las anteriores, aparece la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica.

Para describir a cada una de ellas, se utilizará la conceptualización esbozada por Claudia Serrano<sup>1</sup>, complementado con el aporte de otros autores. A continuación, se describen las diferentes funciones de las políticas sociales:

a) asistencia y protección: en sus inicios (principios del Siglo XX) la asistencia estaba asociada a la protección de la clase obrera, limitando las situaciones de riesgos o períodos no productivos (vejez o accidentes de trabajo). Es decir, que se dirigía a proteger los derechos del trabajador.

Posteriormente, la protección se empieza a utilizar a través de prestaciones que garanticen ingresos mínimos de inserción social a las familias, pudiendo ser monetarias, medicinales, materiales de construcción, etc.

De esta manera, la protección se constituye en un aspecto central de la política social como reparador de los desajustes que produce el mercado.

El modelo Liberal pone énfasis en la asistencia y reparación.

Asimismo, esta fue la mirada que fijó como estrategia el Banco Mundial en lo referente a literatura de políticas sociales en las últimas décadas. Esas ideas determinan que la asistencia se relaciona con transferencias y prestaciones no contributivas hacia los sectores vulnerables, sin analizar la raíz que genera esa situación acuciante. Sólo se trata de atender la situación presente.

b) promoción del bienestar: está asociado al Estado de Bienestar que propugnaba por un Estado generador de igualdad de oportunidades a través de los derechos laborales y de garantizar la educación y salud que se distribuían en forma universal. En contraposición a la protección, el bienestar tiene como horizonte el futuro.

---

<sup>1</sup> Claudia Serrano, “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario”. CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias N° 46, Octubre 2005, pág. 4/6.

El Estado de Bienestar se caracteriza por la integración social y la generación de oportunidades, es decir la promoción de sus integrantes. Ese concepto ha ido evolucionando incorporando derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, ya sean universales o selectivos, resultando que su distribución se realiza con fines de equidad o de igualdad de oportunidades.

c) La realización de derechos sociales de ciudadanía: aparecen los conceptos ligados a la temática de los derechos humanos: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones mínimas de decoro y dignidad. La política social empieza a relacionarse con los derechos sociales de ciudadanía.

d) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica: se refiere al hecho de lograr la pertenencia a la sociedad. Eso dependerá del grado de reconocimiento e integración para lograr valores compartidos y construidos socialmente, lo que tiene importancia al tratarse de contextos de gran diversidad y desigualdad.

Todas estas funciones de la política social, implican la importancia fundamental de la política social en la construcción cívica-política de una población al tener como objetivo la cohesión social que permitirá lograr el sentimiento de pertenencia a una sociedad.

**Pensamos que el objetivo de una sociedad a través de las políticas sociales no debe fundarse en criterios asistencialistas, sino en lograr la promoción de sus habitantes.**

**Cabe aclarar que, no es que no se comparte la asistencia en sí misma. Porque hay situaciones que en el corto plazo pueden ser solucionadas a través de la asistencia. Pero un Estado debe resolver y pensar su futuro en el largo plazo y es cuando entra en consideración la promoción social de sus ciudadanos.**

Una clasificación similar que utiliza la doctrina habla de que las políticas sociales pueden ser:

a) **Mitigadoras:** se refieren a las políticas sociales compensatorias. Tienen como objetivo disminuir los riesgos de una persona o familia. Así funciona las políticas sociales de los modelos neoliberales, con programas focalizados, con elección de beneficiarios. De esta manera, se discrimina a la hora de elegir los beneficiarios.

Generalmente, se la distingue por el concepto utilitarista de la caridad cuando las sociedades de Beneficencia se encargaban de los pobres, necesitando de estos individuos beneficiarios o clientes como objeto de sus intervenciones. Además, las políticas de este tipo no tienen intenciones de modificar la realidad socioeconómica del lugar donde se implantan.

b) **Reparadoras:** se basan en la afirmación “donde hay una necesidad hay un derecho”, un derecho a satisfacer. Se refieren a las políticas sociales de protección y reconstrucción.

c) **Constructoras:** las que promueven la inclusión social.

En estas últimas dos, se reconoce a las personas como titulares de derecho. En cambio, para la mitigadora o de beneficencia, los individuos son considerados clientes o beneficiarios.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas se consideran a los beneficiarios como sujetos pasivos. Así, lo describen De Gatica y García<sup>3</sup>

“..la visión del otro como pobre, asociado a la pasividad y a la incapacidad, es necesaria y funcional para la perpetuación de los mecanismos de dominación y hegemonía, al mismo tiempo que promueve la construcción de una identidad del pobre como receptor y eterno deudor de la dádiva del Estado..”

**En cambio, la postura con la que coincidimos es aquella que los identifica como titulares de derechos. Al referirnos a titulares de derecho se quiere identificar a que los ciudadanos tienen derechos. Estos derechos**

---

<sup>2</sup> Beneficiarios como objeto de las políticas públicas, es decir, meros receptores de recursos, de la asistencia del Estado y no titulares de derechos, sujetos activos y protagonistas claves en la implementación de las políticas sociales y la transformación social. El beneficiario es un hombre objeto. La ideología neoliberal pensó y piensa la política como técnica o administración y, desde una mirada economicista, transformó a las personas en individuos “beneficiarios” e implementó una gestión tecnocrática, propia de las reformas orientadas al mercado, desarticulando la participación y organización social.

<sup>3</sup> Alejandra De Gatica y Ana Laura Garcia, “La inclusión social y la cuestión de lo otro” en III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, 2006.

**constituyen atribuciones que deben ser garantizadas y facilitados por los Estados, a través de sus distintos organismos y plasmados en las diferentes normas que tengan como objeto el cumplimiento de esos derechos de los ciudadanos. Con esta idea, se intenta eliminar el concepto de caridad, basado en la voluntad de quien lo otorga, por el de titulares de derecho. Es decir, garantizar a los ciudadanos derechos como alimentación, vivienda, trabajo, salud, etc.**

Algunos autores hacen referencia a la asistencia social de manera negativa. Al respecto, Grassi<sup>4</sup> aclara que

“..la asistencia social es un sector de políticas que, además de estigmatizar a su cliente (es vago, débil, marginal o inadaptado o careciente) es estigmatizada como forma de intervención en lo social, porque se le atribuye la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política y clientelización...”

Los críticos del intervencionismo estatal hacen referencia a la asistencia social a los pobres como un gasto inútil, un adormecedor de conciencias, un desestímulo al esfuerzo propio.

El neoliberalismo asocia al costo social como un orden ideológicamente concebido y natural. Así, la política social se revela como una solución asistencialista focalizaba en los débiles (en contraposición a las reglas de mercado que quienes pueden jugar en dichas reglas son los que ganan). Lo que se trata de imponer o, mejor dicho, institucionalizar es que las desigualdades se generan como consecuencia de la insuficiencia individual. De ese modo, la tenencia o falta de trabajo depende de la persona y no de la sociedad de la cual forma parte.

Sin embargo, no se debe caer en la negación total de la asistencia social. Así, coincidimos con lo esbozado por la Dra. Alicia M. Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de la Argentina (2006-continúa)<sup>5</sup>

“..no negamos la asistencia, hacerlo sería dar un salto en el vacío, pero sí debemos asegurarnos, que se ejercite en un marco de ética práctica, apoyado y traducido en valores emancipadores y de respeto hacia la persona. En este escenario, si la familia requiere asistencia, se lo hace desde la transferencia ética de bienes o de ingresos, pero articulados a políticas de promoción, para generar empleo, que resulta ser el mejor integrador social...”

---

<sup>4</sup> Estela Grassi, “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina en la década del ‘90”. En publicación: e-l@tina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 1, no. 4 : JulioSetiembre 2003.[Citado:15/7/2010].Disponibleen:<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina4.pdf> ISSN: 1656-9606, pág. 30.

<sup>5</sup> Alicia Kirchner, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. Tomo I*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2010. Pág 82.

Como ya fuera expuesto, la oposición a la asistencia la constituye la promoción. Cuando el Estado asume la responsabilidad por el perfeccionamiento de los derechos de sus ciudadanos no estaríamos hablando de políticas de asistencia. En ese sentido, coincidiendo con la publicación citada precedentemente de Grassi<sup>6</sup> quien expresa que

“..no tendrían este carácter las políticas de asistencia inscriptas en un marco global de derechos y garantías que asumiera la naturaleza histórico-estructural de la desigualdad social, en el cual éstas expresarían el acuerdo normativo de una sociedad de asumir colectivamente la seguridad de sus miembros, en riesgo potencial de no realizar su reproducción por vía del mercado, por situaciones de desventaja fortuita o por las condiciones de aquél..”

Por lo visto, entendemos que la visión de Grassi apunta ya al sistema capitalista generador de las desigualdades y, entonces, las políticas que apunten a garantizar los derechos de los ciudadanos, evitando su reproducción intergeneracional de la pobreza, estarían enmarcadas en el objeto de producir la promoción de sus miembros.

Adherimos al concepto de promoción social y entendemos que la mejor alternativa para realizar las políticas sociales, la constituye esa visión, ya que es la forma de alcanzar la ciudadanía.

En síntesis, es importante distinguir los diferentes fines que persiguen las políticas sociales. Por lo tanto, existe una diferenciación en cuanto a la estructura de los gastos sociales. Por un lado, se visualizan aquellos que están orientados al desarrollo, la prevención y la asistencia: gastos de inversión social o de políticas preventivas –los que tienen que ver con el desarrollo intelectual y físico de las personas y la sociedad en general (por ejemplo, gastos en educación, salud, cultura, deporte, ciencia). Por otro lado, se destacan a los gastos de compensación de ingresos o políticas compensatorias y redistributivas (asistencia social, subsidios a productos, seguridad social, etc.).

La diferenciación alude al enfrentamiento o solución a la pobreza entre el enfoque de integración, que se orienta al desarrollo y a proveer acceso al bienestar a amplias masas, asimilándolo a un derecho universal, como el modelo de ciudadanía emancipada y el enfoque de selectividad, que las conceptualiza como

---

<sup>6</sup> Grassi, op. cit., pág 32/33.

estrategias autónomas, de acción selectiva y focalizada hacia poblaciones precarizadas, como lo establece el modelo de ciudadanía asistida.

El primer modelo responde al Estado de Bienestar y la socialdemocracia, como así también, a las experiencias socialistas europeas y de otras regiones del mundo. No obstante las diferencias importantes entre estos dos tipos de Estado, los dos propugnan por una elevación del nivel de vida de sus habitantes, persiguiendo acciones de redistribución de la riqueza para lograr la equidad social. El papel fundamental en el desarrollo de las políticas sociales en este modelo lo ejerce el Estado-Nación. Espina Prieto considera que en tal esquema<sup>7</sup>

“..la pobreza es una situación que exige una atención especial, pero dentro de una concepción de universalidad, de derecho al bienestar de todos, pobres y no pobres. Ella puede ser superada, fundamentalmente, promoviendo acciones que aseguren que los pobres accedan a los mecanismos de integración social que la sociedad debe garantizar a todos (educación, empleo, salud, etc.). Se trata de políticas de desarrollo mediante la integración social. Integración de la que el Estado es el máximo responsable...”

El segundo modelo se corresponde con la vertiente neoliberal del enfrentamiento a la pobreza. Tiene como objetivo salvar a las poblaciones de la pobreza, a través de intervenciones focalizadas y selectivas. Al hablar de la corriente neoliberal se utiliza el concepto de eficiencia, es decir el menor costo posible –gasto público- de diferentes metas sociales que compiten entre sí.

Una de las diferencias más notorias entre ambos modelos lo constituye la forma de denominar a las personas. Mientras en el Estado de Bienestar a las personas se las considera ciudadanos sujetos de derechos, en el estado neoliberal se las clasifica según la situación que atraviesen pudiendo ser pobres, vulnerables o excluidos sociales. Otra clasificación del neoliberalismo consiste en delimitar a las personas según sean no pobres, nuevos pobres o pobres estructurales, o, sino, si están incluidos o excluidos en el sistema.

Además, es posible configurar un modelo distinto a las vertientes mencionadas que lo constituye aquel que considera que la solución a la pobreza deberá ser encarada por estructuras coordinadas alternativas al Estado. Así, aparece el concepto de economía solidaria.

---

<sup>7</sup> Mayra P. Espina Prieto, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en al experiencia cubana*”, Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, 2008, pág. 70.

Pero es importante destacar, que aunque estos modelos pueden paliar situaciones transitorias o, en algunos casos definitivas, el verdadero responsable para solucionar la pobreza es el Estado y la presión popular debe establecerse sobre la agenda estatal.

**Lo que se intenta plasmar es que quien determina el modo de actuación a través de las políticas públicas es el Estado, es decir, es éste actor quien actúa sujeto a la interacción de los sujetos sociales signado por la lucha de clases. Por lo tanto, el Estado instrumentará las políticas sociales determinando el tipo de problema a reconocer y resolver, los sujetos destinatarios de esas políticas públicas y los modos de resolución de los problemas citados. De la disputa política o juego de poder que ejercen los distintos actores y sus miradas ideológicas del rol del Estado, dependerá el resultado de la intervención del Estado.**

## **5.2. Elementos de las políticas sociales**

Al momento de determinar el modo de actuación que los gestores políticos intentarán plasmar para solucionar a la situación social detectada, es necesario que se introduzcan diferentes elementos que componen una política social. No todas las políticas sociales involucrarán a todos los aspectos pero en su gran mayoría seguramente serán tenidos en cuenta a la hora de su creación.

Por lo tanto, en cuanto a los elementos que configuran una política social, se enumeran, entre otros, a los siguientes de acuerdo a lo expuesto por Tavares Soares<sup>8</sup>:

- a) Aspectos financieros (financiamiento, magnitud del gasto social, cálculo de costos)

---

<sup>8</sup> Laura Tavares Soares, *As políticas de ajuste neoliberal na América Latina*, en *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*, Petrópolis, Vozes, 2001, pág. 51/52.

- b) Impacto redistributivo (universalización y focalización, manejo de posibles polarizaciones –regionales y de otro tipo- en el gasto social, efectos regresivos o progresivos)
- c) Aspectos administrativos e institucionales (trayectoria, continuidad en la ejecución de las políticas, integración y coordinación)
- d) Objetivos de la política (definición de los problemas a resolver, de su magnitud, naturaleza y dimensiones, globalidad de las políticas)
- e) Aspectos políticos (participación ciudadana y de la burocracia en la toma de decisiones, universalidad y selectividad progresiva vs. clientelismo y consolidación de privilegios, amplitud de la base social de apoyo)
- f) Calidad de los servicios (adecuados al crecimiento de la población y sus necesidades, cobertura eficiente, altos rendimientos, acceso igualitario a las prestaciones garantía de acceso a los más necesitados)
- g) Eficacia y eficiencia de los servicios y del gasto social (costos administrativos adecuados, ausencia de filtraciones y desviaciones, alta productividad de la inversión, ausencia de corrupción en la administración de fondos)
- h) Articulación entre la política social y la económica (participación equitativa de los distintos grupos sociales en el financiamiento del gasto social, mantenimiento de un gasto social adecuado, efectos progresivos de la política fiscal y salarial)
- i) Relaciones entre la estructura económica y la política social (desconcentración de los activos de la estructura de la renta y los ingresos que permita actuar sobre los factores estructurales de surgimiento de la pobreza)

La configuración de los distintos elementos mencionados implicará el grado de involucramiento y el objetivo que perseguirá la política social implementada.

### **5.3. Focalización o universalización**

La dicotomía que se plantea entre focalización y universalización obedece a la cuestión principal hacia quienes va dirigido la política social implementada. De esta manera, es preciso indicar que el Estado de Bienestar tiene como población objetivo la universalidad de los ciudadanos. En cambio, las políticas sociales focalizadas son típicas del modelo Neoliberal.

Este contraste expresa el fundamento ideológico de cada modelo, resultando que los dos modelos se diferencian entre sí según el rol que cumple el estado, la concepción que tienen sobre el ser humano, las necesidades humanas a satisfacer, etc. Es decir, que la política social implementada de cada modelo irá acompañada de toda una serie de cimientos expresados acorde a su ideología.

En ese sentido, siguiendo lo expresado por Vaccarisi<sup>9</sup> al establecer el contraste entre política social universal y política social focalizada, la autora indica que

“..la política social "universal" se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal, por lo tanto, las prestaciones provistas son universales y centradas en la oferta. Cada área social establece sus agendas de acuerdo a sus propios objetivos y prioridades, con escasa referencia a las particularidades de la población atendida...” y la política social focalizada “..subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas (incluyendo aquellas que hacen a la subsistencia). Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Supone la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes...”

Al hablar de universalización se hace referencia a un hombre homogéneo y las políticas se centran en la oferta, mientras que focalización hablará de un hombre heterogéneo y las políticas se centran en la demanda. Además, el criterio universal requiere de un Estado que defina los objetivos de su política social y que se extienden a toda la ciudadanía y, por otro lado, la focalización se centra en los sectores más vulnerables, limitando su accionar a esos sectores que no pueden resolver por sí solos sus necesidades básicas.

---

<sup>9</sup> María Elizabeth Vaccarisi. Capítulo 6. Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social. En publicación: Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina . CEHEPYC, Centro de Estudios Historicos de Estado, Política y Cultura; Facultad de Humanidades; Universidad Nacional del Comahue; Neuquén, Argentina: .2005. [Citado: 12/7/2010]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/cap6.pdf> ISSN: 987-9028-53-8.

Entre las ventajas que supone una política focalizada, cabría considerar a:

-las restricciones presupuestarias para financiar programas universales y los altos errores de inclusión (no pobres que reciben transferencias) asociados a la cobertura universal.

-si se focaliza bien en los pobres, se recibe una transferencia mayor que con un programa universal con el mismo gasto presupuestario.

En lo que refiera a las desventajas que implican una política focalizada, se pueden mencionar:

-la dificultad conceptual de definir a la pobreza y de caracterizar a los individuos como pobres o no pobres y el mecanismo para poder identificarlos.

-excesivo costo administrativo para determinar el mecanismo de diferenciación, junto con los errores de inclusión (beneficiarios no pobres – fuga de recursos hacia población no objetivo) y errores de exclusión (sectores pobres que quedan excluidos de los beneficios).

-incentivos a comportamientos fraudulentos para lograr el acceso a la población objetivo, ya sea acceso al programa o mantenerse en el programa.

Al considerar los aspectos positivos que fundamentan la universalización citaremos a lo esbozado por Gasparini<sup>10</sup> et al quienes indican que

“..a) desde la perspectiva de derechos humanos, se sostiene que todo niño debe nacer con el derecho de recibir de la sociedad una ayuda monetaria que le asegure la posibilidad de acceder a una canasta de consumo básica; b) la universalidad es la única forma de garantizar la ausencia de errores de exclusión, es decir situaciones en las que una persona pobre es excluida del beneficio por la imperfección del mecanismo de focalización; c) la universalidad es un instrumento contra el clientelismo, que inevitablemente está presente en situaciones donde se debe decidir quién puede acceder a una ayuda social y quien no y; d) la universalidad hace beneficiarios a estratos de clase media y genera el apoyo político necesario para sostener el programa en el tiempo..”

**Entre las dos alternativas, pensamos que se requiere en el combate a la pobreza la universalización, como bien lo plantea Levinas<sup>11</sup> cuando expresa**

---

<sup>10</sup> Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces, *La asignación universal por hijo. Impacto, discusión y alternativas*”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Plata, Documento de Trabajo N° 102, Julio, 2010, pág. 24.

<sup>11</sup> Lena Levinas. *Proteção social: sem compulsórios nem clientelas en Teoría y Debate*. Año 16, N° 55. San Pablo, 2003.

**“...universalizar para no compulsar, no estigmatizar, no multiplicar clientelas...”, de ese modo se construirá ciudadanía y se eliminarán las desigualdades generadas.**

**Sin embargo, la paradoja focalización-universalización constituye una falsa dicotomía. Lo que se requiere es un mix entre ambas.** En esa línea, Espina Prieto<sup>12</sup> se explaya sobre la experiencia cubana que resolvió de esa manera

“..La observación de la experiencia cubana añade argumentos de fondo a la postura que considera que la alternativa focalización-universalización constituye una falsa paradoja. La expresión más eficiente de la focalización se da cuando esta se articula como política direccionada hacia la atención de necesidades particulares, en un contexto de derechos universales de ciudadanía, mientras que la universalización asume mayores grados de densidad, profundización y expansión cuando es complementada con instrumentos de focalización...”

**No obstante, la utilización de la focalización puede ser un instrumento que ayude en el corto plazo a aliviar los efectos de la pobreza, se hace imprescindible de políticas sociales universales para garantizar la promoción social.**

**La experiencia ha permitido concluir que se requieren políticas focalizadas, pero siempre en un contexto de políticas universales, es decir, lo que se intenta concluir es que los programas focalizados más eficientes son los que complementan políticas universales. El desafío actual es cómo implementar y articular políticas focalizadas con políticas universales.**

#### **5.4. Formas de instrumentación de las políticas sociales**

La generación de políticas sociales se fue diversificando a medida que aparecían las crisis económicas, por lo que se hace necesario realizar una distinción entre todas ellas, a los efectos de comprender cuáles son las alternativas si se elige utilizar alguna de ellas. Para dicha categorización, se recurrirá a la

---

<sup>12</sup> Mayra P. Espina Prieto, op. cit., pág. 222.

desarrollada por Cohen y Franco<sup>13</sup>, en la cual se distingue a las políticas sociales entre las siguientes:

a) subsidios al consumo:

1) subvención de precios de los alimentos: Subvención de precios de los alimentos. Se trata de una política que altera el precio de mercado de todos o algunos bienes, lo que favorece indiscriminadamente a todos aquellos que los adquieran a los nuevos precios.

2) Entrega de raciones: Se destinan a grupos determinados a los que se quiere apoyar. La selección permite mejorar la progresión del subsidio, por cuanto el resto de la población solo podrá adquirir esos bienes a precios de mercado.

3) Cupones de alimentos: Para reducir las filtraciones hacia grupos ajenos a la población elegida, se sustituye la entrega en especie por vales o cupones, expresados en unidades; o alternativamente en la cantidad de unidades de peso o volumen de productos alimentarios.

4) Alimentación suplementaria. Implica una transferencia en especie que se realiza por canales no comerciales (centros de salud o escuelas) para entregar raciones a menores de cinco años, escolares y mujeres embarazadas o lactantes.

b) Programas de empleo mínimo: Para hacer frente a la desocupación de los trabajadores menos calificados se ha recurrido a generar empleos de emergencia. Estos programas cumplen simultáneamente dos funciones: transfieren ingresos y a veces también alimentos, y permiten crear o mantener infraestructura básica. De ese modo se beneficia no solo a los participantes del programa, sino también a sectores no pobres que aprovechan esa infraestructura.

## **5.5. Programas de transferencias condicionadas**

---

<sup>13</sup> Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.) (2006), Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO/SEDESOL, pág. 26/28.

Dentro de la literatura sobre programas sociales empiezan a surgir en los noventa los programas de transferencias condicionadas (PTC). Por eso, se hace imprescindible aclarar este concepto que brinda una nueva herramienta para los ejecutores de políticas sociales y que ha sido utilizado con frecuencia en la Argentina, como así también en la Provincia de Santa Fe.

En principio, definimos a los programas de transferencias condicionadas como aquellos que exigen un comportamiento específico por parte del hogar o de sus miembros. Es decir, el cumplimiento de la contraprestación da lugar a una transferencia hacia la familia. Generalmente, esta contraprestación es de escolaridad y de controles de salud.

Retomando los conceptos de políticas asistenciales y de promoción, se destaca que los programas asistenciales tienen como objeto la protección mediante el alivio de la situación imperante privativa en el corto plazo. En contrapartida, las políticas de promoción intentan desarrollar o mejorar las capacidades y los ingresos potenciales. Y, por último, **las transferencias condicionadas de ingresos son instrumentos que fusionan ambos objetivos, protección y promoción.**

En ese orden de ideas, se expresan Marchionni y Conconi<sup>14</sup> al indicar que

“..los TCI<sup>15</sup> constituyen mecanismos que protegen a los hogares más vulnerables y reducen los niveles de pobreza y desigualdad mediante la transferencia de ingresos y que las condicionalidades y contraprestaciones asociadas a las transferencias permitirían generar acumulación de capital humano, a través de los servicios de educación, salud y nutrición, al evitar la generación de reproducción intergeneracional de la pobreza...”

**Las condicionalidades y contraprestaciones tienen como objetivo producir una transformación que provoque un cambio. Ese cambio está asociado a concebir en los titulares de derechos incentivos a la acumulación de capital humano, que puede ser a través del sistema educativo, de salud o de la nutrición a que apunte la política social, logrando, de esta manera, quebrar el mecanismo de reproducción intergeneracional de la pobreza, plataforma para la promoción social.** Es decir, se complementan objetivos de corto plazo –ingreso monetario- con largo plazo –promoción social-.

---

<sup>14</sup> Mariana Marchionni y Adriana Conconi. “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso” Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Maestría de Economía. Universidad Nacional de la Plata. Documento de trabajo N° 76, Octubre 2008, pág. 3.

<sup>15</sup> TCI hace referencia a transferencias condicionadas de ingresos que significa lo mismo que PTC.

No obstante, las contraprestaciones son también condicionalidades, cuando los PTC refieren a contraprestaciones el término equivale a todo lo que esté vinculado al empleo, ya sea un trabajo, realizar una capacitación o búsqueda de empleo.

Un aspecto que no debe dejarse de lado es el que implica que, como lo expresaran Cruces et al<sup>16</sup>, la falta de cumplimiento de las condicionalidades de los titulares de derecho debe ser evaluado por los responsables públicos y debería primar la responsabilidad pública frente a la situación de vulnerabilidad de los miembros de la familia en la quita de lo que reciben por la política social. Se intenta lograr un equilibrio entre la condicionalidad y el criterio a la hora de dejar sin efecto la política social a los que no cumplen con la condicionalidad, más aún los autores<sup>17</sup> citados agregan que

“..cuando se trate de niños que podrían verse perjudicados doblemente por el incumplimiento de las condiciones y por la eventual suspensión de la transferencia...”

Al hablar de los PTC, los mismos han sido objeto de diversas críticas por la literatura de políticas sociales. Entre ellos, la primera cuestión reside en que los PTC prescriben al cuidado de los niños como una responsabilidad individual de las mujeres (no compartida por ambos progenitores).

Al respecto, Pautassi y Zibecchi<sup>18</sup> expresan que

“..al hacer recaer el cumplimiento de las contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación (según el caso) exclusivamente sobre las mujeres en situación de pobreza, estos programas no solamente aumentan su carga de trabajo no remunerado y merman su disponibilidad de tiempo para dedicarse a actividades remuneradas, sino que dichos programas tampoco incorporan medidas que faciliten el cuidado de los/as hijos/as menores y la incorporación de estas mujeres al mercado laboral...”

Segundo, se producen situaciones estigmatizantes de la madre en cuanto a los condicionantes en materia de salud y educación que deben cumplir para

---

<sup>16</sup> Guillermo Cruces, Nicolás Epele y Laura Guardia, “Los Programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina”, División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile, 2008, pág. 47.

<sup>17</sup> Cruces, G. ,Epele, N. y Guardia, L., op. cit., pág. 47.

<sup>18</sup> Laura Pautassi y Carla Zibecchi. “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, CEPAL Serie Políticas Sociales N° 159, División Desarrollo Social, Naciones Unidas, Chile, 2010, pág. 22.

mantenerse en los Programas sociales, sin garantías institucionales adecuadas para que lo puedan efectuar.

Al respecto, opina Zibecchi<sup>19</sup> que

“..tampoco parecen haber sido consideradas las condiciones institucionales en las cuales se encuentran los mismos efectores –oferta- de salud, dando lugar a otra serie de consecuencias “no deseadas”: en aquellas localidades en las que el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado, los médicos se ven obligados a otorgar los certificados solicitados por las madres sin haber realizado los controles correspondientes...”

La tercera cuestión se refiere a que los PTC se caracterizan por su fragilidad y baja institucionalidad, a lo que se agrega que las políticas universales educativas y de salud carecen de conexión con políticas de trabajo, familia y políticas activas para el mercado laboral.

Por último, cabe agregar lo planteado por el Director de Asistencia Crítica de la Provincia de Santa Fe (2007-continúa) CPN Adrián Diserio quien manifiesta que al hablar de los PTC que

“...¿es necesario que el estado condicione a una familia a que se le va a dar una asignación mensual si y sólo si se cumplen las visitas al centro de salud que se le imponga? ¿No sería más conveniente actuar desde el convencimiento de la familia a la protección del derecho de sus hijos a una cobertura de salud de calidad garantizada permanentemente por el Estado y que esto sea asumido como lo que realmente es: un derecho básico?...”

Por otro lado, del lado de los beneficios de los PTC se pueden indicar que, como lo expresaran Cohen y Franco<sup>20</sup>, los PTC tienen un doble propósito: en el corto plazo abordan el tema de la pobreza por carencia de ingresos y en el largo plazo lo hacen con una mirada intentando mejorar el capital humano, evitando su transmisión intergeneracional.

Al hablar de los objetivos de los PTC, Gasparini<sup>21</sup> et al indican que se resumen en:

---

19 Carla Zibecchi, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008, pág. 3.

20 Cohen y Franco, op. cit., pág. 52.

21 Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Alvarez, Andrés Ham y Raúl

- Proveer una fuente adicional de recursos a las familias más pobres y con ello contribuir a reducir la pobreza presente.
- Incrementar la dotación de capital humano a través de asistencia educacional de los niños en los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Reducir el trabajo infantil fomentando la asistencia al ciclo lectivo.
- Contribuir al mejor control de salud de la población más carenciada, y por ende reducir sus riesgos de enfermedad.
- Servir como red de protección social a la comunidad, de modo que se incremente su grado de cooperación y su sentido de cohesión.

En síntesis, los PTC han aparecido y funcionan bajo los siguientes tres aspectos básicos:

- 1) operar bajo la lógica de exigir contraprestaciones a sus beneficiarios;
- 2) incluir al menos una transferencia monetaria, entre otras prestaciones posibles, y
- 3) haber surgido desde mediados de la década de los noventa en adelante.

Es preciso considerar que el control interno y externo es más difícil de realizarlo en programas que transfieren bienes como alimentos, en los que existen problemas de filtraciones, robos y corrupción, por lo que son convenientes a los fines del control los PTC donde se transfieren ingresos monetarios.

Madariaga<sup>22</sup>, expresa que los PTC forman parte de la continuidad liberal de política pública pero han ido incorporando elementos que parecen contener nuevas orientaciones para la política social. Así, el autor citado expresa que

---

Sánchez, “Un piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales” Documento de Trabajo Nro. 71, Julio, 2008, CEDLAS, Universidad Nacional de la Plata.

<sup>22</sup> Aldo Madariaga E., *Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y responsabilidades*, CEPAL, Octubre, 2009. P.84

“..si se los considera como instrumentos de política más que como modelos estrictamente definidos, los PTC resultan ser herramientas versátiles, abordables desde distintas concepciones ideológicas que permiten apropiarse del instrumento y sus bondades bajo formas particulares...”

Además, y como fuera expuesto, los PTC no sólo tienen como objetivo la asistencia social sino también la promoción social. Como complemento de la asistencia, promueven acciones destinadas a generar capacidades que permitan a los hogares y personas superar su situación de vulnerabilidad y las crisis de manera autónoma. Entre las acciones que merecen resaltarse, se pueden nombrar: capacitación profesional, programas de reinserción laboral, cursos y/o créditos para microemprendimientos.

Creemos que al hablar de los PTC estamos ante la presencia de una herramienta que, evidentemente, propone una polémica y que, para nada, es irrelevante.

**Sin duda, que analizando las ventajas y desventajas que fueran expuestas, sostenemos que dicha herramienta debe ser utilizada con una mirada de corto plazo para brindar soluciones que permitan superar las dificultades de la coyuntura, pero para quebrar el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza debemos generar herramientas, sean o no PTC, que siembren la promoción social, que permitirían lograr que las familias se convengan de los beneficios de las políticas de salud, educativas y sociales que garantizarían los derechos humanos de todo ciudadano. Es un desafío que debe ser alcanzado por todos los que formamos parte de un Estado.**

## **5.6. Elementos de los PTC**

Los Programas de Transferencia Condicionadas, según lo desarrollado por Cohen y Franco<sup>23</sup> están compuestos de los siguientes elementos:

---

<sup>23</sup> Cohen y Franco, op. cit, pág. 35/45.

-Qué se transfiere: estos programas sociales generalmente transfieren dinero, aunque pueden efectuarse a través de transferencias no monetarias.

-Población objetivo: son familias -no individuos- pobres o extremadamente pobres que deben cumplir determinadas contraprestaciones y, otras veces, miembros de los grupos familiares deben cumplir requisitos relacionados con la asistencia escolar, controles de salud y vacunación, etc.

-Centralidad de la Familia: a través de la familia se reproducen estilos de vida, propios de las actitudes y comportamientos de una cultura o subcultura específica, cómo interactúan y se relacionan con los demás miembros de la sociedad. Por la importancia de las funciones de la familia, los programas sociales intentan actuar sobre ella para lograr beneficios que repercutan tanto para sus integrantes como para el resto de la sociedad. Los PTC exponen que los hogares son fundamentales en la reproducción intergeneracional de la pobreza y actuando sobre ellos es posible generar cambios positivos para las nuevas generaciones.

-Focalización: para la selección de los beneficiarios se recurre a la focalización, que puede ser:

1) geográfica: se seleccionan áreas espaciales (regiones, provincias, microrregiones, municipios o comunidades).

2) selección de hogares: en una segunda etapa, dentro de las áreas seleccionadas, se eligen las familias que participarán del PTC.

3) Asamblea comunitaria: a veces, se recurren a una reunión comunitaria que tiene como fin validar el padrón de beneficiarios preparado en la etapa anterior o realizarle modificaciones a través de sugerencias de los participantes.

-Enfoques dominantes: se refieren a los enfoques que permiten lograr cambios a través del PTC y son los siguientes:

1) enfoque basado en incentivos: buscan influir sobre las elecciones humanas a través de una combinación de premios y castigos, impulsando a una persona que reaccione en una determinada dirección. Ej. a través de una compensación en dinero en efectivo que la persona lleve a sus hijos a la escuela.

2) enfoque psicosocial: considera al ámbito familiar como el lugar para producir los cambios en las actitudes de los miembros de la familia. Se actúa sobre ella mediante un trabajo que apunte a modificar su funcionamiento. El problema en ese accionar es el plazo que puede resultar necesario para alcanzar los resultados y las reuniones que se necesitan para poder lograrlo.

-Corresponsabilidad: Es una corresponsabilidad entre el Estado y la Familia. El primero asume el compromiso de la transferencia de bienes y servicios y la familia a hacer uso de los mismos. Esto implica un sesgo cualitativo con respecto a otros programas para superar la pobreza que se fundamentaban simplemente en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida.

Ya se empieza a hablar de prestaciones condicionadas. Esto significa que se entregan sólo si el titular de derecho cumple con los compromisos asumidos con el Programa.

Cuando se hace referencia a condicionalidades o contraprestaciones, si bien tienen el mismo espíritu, en el caso de las contraprestaciones se hará referencia a las del tipo laboral, como por ejemplo la participación en obra pública o el barrido de las calles. En cambio, las condicionalidades harán referencia a las que están relacionadas con el cumplimiento de asistencia al sistema educativo o controles de sanidad (sistema de salud).

Ese cumplimiento implica que las familias aumenten la seguridad en sí mismas, incrementen su responsabilidad sobre el futuro del grupo y nuevas generaciones, obtengan habilidad para acceder a instancias administrativas y de mercado, lo cual resultaría en un medio autónomo a sus problemas.

No obstante, en la práctica se suscitan inconvenientes en lo que refiere al incumplimiento de las condicionalidades. Al tratarse de incentivos y considerando que siempre que se respete la autonomía de los hogares e individuos, es necesario el involucramiento del estado para poder lograr que los ciudadanos tomen las mejores decisiones para la superación de la pobreza intergeneracional.

## **5.7. Tipo de prestaciones de los PTC**

Siguiendo el esquema clasificatorio que plantea Aldo Madariaga E.<sup>24</sup>, las prestaciones de los PTC pueden realizarse a través de transferencias o servicios.

Las transferencias, a su vez, pueden diferenciarse en: monetarias y no monetarias.

Las transferencias monetarias aluden a las que consisten en dinero, independientemente de la modalidad de pago (efectivo, tarjeta de débito, depósito en cuenta bancaria).

Las transferencias monetarias pueden ser:

-directa: cuando el titular de derecho puede disponer del dinero en efectivo. En estos casos, se considera que los hogares son los mejores decisores a la hora de determinar sus preferencias.

-indirecta: cuando la utilización del dinero transferido viene predeterminada de tal forma que el titular de derecho no puede decidir en modo alguno su destino. En estos casos se refieren a subsidios al consumo de bienes o servicios, donde se incorpora a la transferencia un objetivo específico principalmente servicios sociales básicos como energía o agua, o la compra de alimentos.

-intermedias: cuando se producen transferencias condicionadas a la adquisición de determinados bienes o servicios, pero permitiendo a los titulares de derecho un margen de decisión entre aquellos pre-condicionados que prefieren adquirir.

Las transferencias no monetarias son aquellas que se entregan en especie. Pueden ser suplementos nutricionales o servicios de alimentación escolar. La mayor crítica que se le hace es que asumen un carácter paternalista en el hecho de

---

<sup>24</sup> Aldo Madariaga E. Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. CEPAL, Octubre, 2009, pág. 29/50.

que considera que la familia no es apta para decidir en que utilizarán las transferencias de ingresos. Pero, en contextos de urgencias y crisis, se hacen necesarias este tipo de transferencias inmediatas.

En el caso de la provisión de servicios, los PTC se encaran a través del suministro de servicios en los ámbitos de educación (charlas educativas, de información, orientación) y salud (nutrición, salud sexual y reproductiva).

También, debe tenerse en cuenta que algunos PTC complementan diferentes aspectos, como puede ser un Programa que requiere la complementariedad entre Salud y Educación. Estos planes reciben el nombre de Planes Complementarios.

## **5.8 Reflexiones de los PTC**

La mayoría de las investigaciones sobre los PTC argumentan que han logrado incrementar la asistencia escolar. Sin embargo, la literatura social pone en evidencia la deficiente cobertura en materia de calidad educativa, ya que no se atiende la calidad de los servicios que se intentan brindar a partir de los PTC.

También resultan contradictorios los resultados en cuanto a la disminución del trabajo infantil. Otro de los aspectos que involucran este tipo de intervenciones consiste en el deteriorado y colapsado servicio público que atienden a los titulares de derecho.

Aparecen preguntas del tipo ¿en qué medida se realiza una mejora del desarrollo de las capacidades humanas para reinsertarse en el mercado de trabajo? o ¿alcanzará con las condicionalidades para insertarse en un mercado de trabajo cada día más cambiante y modificado tecnológicamente?

Sin embargo, creemos que el desafío de los PTC está iniciado y el único lugar donde se pueden dar las condiciones para construir la ansiada igualdad de oportunidades es en el ámbito escolar. Además, es el espacio para lograr la

contención social, y evitar que los niños que tienen que dedicarse a jugar y a educarse eviten deambular por las calles donde podrían iniciar un camino sin retorno.

Por lo tanto, se requiere que, además de PTC, se realicen inversiones en las áreas estratégicas de política social universal que respondan a las demandas de ciudadanos y, así, poder brindar un servicio social de excelencia.

## **Capítulo 6**

### **Políticas sociales implementadas en la Provincia**

“Vivimos en el mundo cuando amamos.

Sólo una vida vivida para los demás merece

la pena ser vivida”

Albert Einstein

En la provincia de Santa Fe, se han ejecutado una variedad de programas sociales que han tenido como objetivo mejorar la calidad de vida de los niños de cero a doce años en el período 2006-2010 y futuros adultos de la comunidad santafesina.

En materia de políticas sociales para la niñez, Santa Fe concentra sus intervenciones en cuatro grandes rubros:

- Programas nutricionales y de atención médica orientados a mujeres embarazadas, madres y niño/as, es decir, hacia quienes conforman el binomio “madre e hijo”, a cargo principalmente de los ministerios de Desarrollo Social y de Salud.
- Políticas específicas hacia la niñez como programas para niños en situación de calle o adolescentes en el sistema penal, entre otros, en el ámbito de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.
- El conjunto de programas de transferencias condicionadas (PTC tema que fuera tratado en el capítulo V o también llamados programas de transferencias con corresponsabilidad, los que la presencia de hijos/as menores es lo que hace elegible a un hogar, asignándole a la mujer la calidad de “titular” del beneficio por cada hijo/a.

Cabe aclarar, que todos los programas sociales que se analizarán a continuación han sido ejecutados por la Provincia pero los diferenciaremos según el marco normativo que les dio origen (Nacional o Provincial) o si el financiamiento pertenecen al Estado Nacional o Provincial. Por eso, la distinción que se haga responderá a esa clasificación.

En este Capítulo, se describirán la totalidad de los programas sociales que responden al objeto de esta Tesis. Sin embargo, y teniendo en cuenta, el objetivo de esta investigación, en el capítulo siguiente, haremos hincapié en aquellos programas que consideramos más importantes (incidencia presupuestaria o magnitud de su población objetivo) y donde podrían verificarse incongruencias normativas y/u operativas, superposición e incompatibilidades.

Para ejemplificar lo mencionado recientemente, indicamos que un ejemplo de un Programa que no se analizará en el capítulo siguiente lo constituye el ejecutado en la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social y que se denomina Acompañantes Personalizados. Este programa, al igual que los otros que excluiríamos del Capítulo VII, no reviste una gran importancia en materia presupuestaria y en cantidad de titulares de derecho que reciben la asistencia, como así también, de la experiencia empírica no resulta incompatible, ni habría superposición con otros programas. Se podrían verificar incongruencias normativas y/u operativas, pero por lo mencionado en cuanto a la importancia de programas nos remitiremos a los más importantes a nuestro criterio en la Provincia.

Se abordará en esta instancia a quienes está dirigido el Programa (población objetivo), el objetivo del Programa, el procedimiento administrativo de ingreso en el Programa y el egreso del mismo, requisitos solicitados a los titulares de derecho para el ingreso al Programa y de mantenimiento en el Programa, el tipo de programa según la caracterización expuesta en el parágrafo 5.1, así como todo otro concepto relevante de los mismos. Cabe aclarar, que los Programas serán presentados según el Ministerio donde han sido ejecutados.

## **6.1. Programas Nacionales ejecutados en la provincia**

A continuación se detallarán los programas nacionales que se han implementado en la Provincia y se los clasificará según el Ministerio que los ejecuta en el ámbito provincial.

En nuestro país, a partir del 2003 se observa una estrategia de intervención que involucra a los gobiernos nacionales y provinciales a través de la firma de convenios marco, donde se establecen las obligaciones y compromisos mutuos vinculados a la cobertura de diferentes instancias de programas sociales que tienen como objetivo el aumento de la cobertura y calidad educativa, la mejora en los índices nutricionales, de salud, estableciéndose metas y donde el gobierno Nacional, asimismo, financia una parte o el total de esos programas que, por la población objeto de este estudio, en su totalidad son políticas sociales compensatorias o de protección social.

Esta **coordinación entre los gobiernos nacionales y provinciales** resulta una tarea complicada. Sin embargo, en la práctica ha funcionado adecuadamente en el período bajo estudio, aún cuando en la Provincia de Santa Fe ha operado un cambio de gobierno (Gobernación de Ing. Jorge Obeid 2003-2007 y Gobernación de Dr. Hermes Binner 2007-2011) y en el caso particular del Gobierno del Dr. Binner que ha sido un gobierno de un partido político (Partido Socialista) que no se correspondía al oficialismo nacional (Partido Justicialista)

La coordinación requiere de organismos que trabajen articuladamente en lo que concierne a comunicación fluida ya sea en los aspectos normativos, administrativos, financieros y de control. Es decir, no se trata solamente de enviar las partidas financieras, sino de articular desde el organismo nacional todo el funcionamiento del Programa, como también el cumplimiento de metas.

Además, es lógico suponer que la Administración Nacional requiere para el buen funcionamiento de su estructura que los gobiernos provinciales que la componen ejecuten una serie de políticas fijadas por el gobierno nacional (Ej. Campañas de vacunación), por lo tanto, eso no podría delegarse a criterio de los gobiernos provinciales.

Si bien esto puede ser discutido, habría que pensar que el gobierno Nacional, aún en un país federal, determina políticas a nivel nacional y necesita de la colaboración en su ejecución de los gobiernos Provinciales siempre que no invada la autonomía de la esfera provincial.

Por eso, es necesario la firma de convenios marco para que esas políticas se apliquen en las provincias. Pero en el caso de que no se quiera ejecutar esa política, la provincia goza con la atribución de no suscribir los convenios marco.

**En la práctica, podemos afirmar que en la Provincia de Santa Fe, en el caso de políticas dirigidas a menores de doce años, la coordinación ha funcionado adecuadamente y las intervenciones han sido múltiples. Lógicamente, que hay conflictos ya sea en el envío de los fondos como en la interpretación de la norma o en los aspectos operativos, porque el criterio de aplicación de la unidad ejecutora provincial puede no coincidir con el organismo nacional, pero el conflicto es un aspecto intrínseco de la política y por ello, se hace imprescindible la participación de los organismos de control para retroalimentar a la política y fijar un criterio equitativo u objetivo acorde a lo que expresa la norma.**

## **6.1.1. Ministerio de Desarrollo Social**

### **6.1.1.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Nutrir Más**

#### Marco Nacional

El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación Nacional fue normatizado por la Ley 25.724.

A través del Decreto Nacional N° 1018/03 se reglamenta la Ley 25.724 y establece como objetivo del Programa "...propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población...".

De acuerdo a la Ley 25.724 y al Decreto N° 1.018/03, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS) y la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (a partir de aquí SEPC) -hoy Ministerio de Desarrollo Social - realizaron el Convenio aprobado por Resolución Nacional N° 591/03 para la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, registrado con el Decreto provincial N° 1.809/03 y aprobado por Ley Provincial N° 12.622. En el convenio quedan reflejados el objeto del plan, el financiamiento, la recepción de los fondos, destino de los fondos, obligaciones de la provincia, rendición de cuentas, sanciones por incumplimiento y el control de gestión, entre otras cláusulas.

Por resolución nacional N° 2.040/03 MDS se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y se establecen las prestaciones que contemplará y/o financiará, como ser asistencia alimentaria a familias, asistencia alimentaria directa, asistencia en comedores escolares, asistencia para desnutridos y celíacos, entre otros.

Por resolución nacional N° 2121/10 MDS se aprueba el Convenio de Ejecución – Proyecto Abordaje Federal – Plan Nacional de Seguridad Alimentaria entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Marco Provincial

Este programa en la provincia se denomina Nutrir Más –Componente Riesgo Nutricional (a partir de la Resolución N° 483/08 Ministerio de Desarrollo Social se pasa a llamar Nutrir Más –“Tarjeta Única de Ciudadanía”).

Dentro de este esquema, la ex SEPC -hoy MDS- a través de la Resolución N° 0429/04 aprueba el “Programa de Recuperación del Niño en Riesgo Nutricional” - en forma resumida Programa “Nutrir Más”- y mediante la Resolución N° 000734/06 – la ex SEPC – hoy MDS- aprueba los nuevos lineamientos para el Programa Nutrir Más. Las citadas normativas establecen los objetivos del programa, los procedimientos para el ingreso, los requisitos para ser titulares de derecho, como así también la modalidad de pago de la prestación.

Posteriormente, se modifica las resoluciones citadas a través de la Resolución N° 483/08 MDS y su modificatoria Resolución N° 784/ 10 MDS donde se establecen los nuevos lineamientos para la implementación del PNSA, ambas del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia Fe a través de la entrega de una “Tarjeta Única de Ciudadanía”, por el cual se sustituyó el anterior sistema de Vales o Tickets por el sistema de tarjeta magnética que fuera aprobado por Decreto Provincial N° 2.142/08.

La citada normativa establece los objetivos del programa, los procedimientos para el ingreso, los requisitos para ser titulares de derecho, como así también la modalidad de pago de la prestación.

#### Objetivo General

Estos objetivos son enumerados en la Resolución 429/04 y 734/06 de la entonces SEPC.

-Facilitar el acceso a los alimentos de los niños con riesgo nutricional.

-Detectar otros factores que puedan incidir el riesgo nutricional infantil (analfabetismo, desocupación de los padres, inadecuada eliminación de excretas, falta de agua potable, vivienda precaria, entre otros)

-Fortalecer los nuevos hábitos alimentarios de las familias y estimular la modificación de los inadecuados.

-Capacitar a las familias en cuanto a la atención integral de las necesidades de los niños, con especial énfasis en la estimulación, el afecto y la contención adecuada a cada edad.

-Llevar a cabo acciones de búsqueda activa a fin de detectar los niños menores de 6 años en potencial riesgo nutricional, especialmente aquellos que hoy no tienen acceso a los servicios de salud.

#### Población destinataria

Se realiza la asistencia a niños menores de 6 años, pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social y que, de acuerdo a la evaluación médica, presenten riesgo nutricional.

#### Ingreso al programa

Se realizará a través de los Centros de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia. El diagnóstico se realizará en base a las normas que determine el Departamento de Maternidad e Infancia del citado Ministerio.

Con los nuevos lineamientos de la Resolución N° 483/08 y modificatorias, el ingreso se realiza de la siguiente manera: en cuanto a las Tarjetas correspondientes al Programa Nutrir Más -Riesgo Nutricional-, los Centros de Salud de toda la Provincia derivan, mediante una planilla firmada por el médico pediatra, la lista de altas a los coordinadores nodales dependientes del Ministerio (existen empleados del Ministerio en los Nodos: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto). Estos proceden a dar las altas incorporando los datos al sistema MDS Digital.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

-niños menores de 6 años.

- pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social.
- de acuerdo a la evaluación médica presenten riesgo nutricional.

### Prestación

La madre o adulto responsable del niño en riesgo nutricional recibirá en forma mensual, mientras subsistan las condiciones que originaron el ingreso del niño al Programa, una prestación consistente en vales para la compra de alimentos. A partir de la Resolución N° 483/08 MDS la prestación consiste en un depósito en una cuenta bancaria a través de una tarjeta magnética habilitada para la compra de alimentos.

Se brinda una transferencia monetaria intermedia (entrega de tickets o acreditación en las tarjetas) a los responsables de los titulares de derecho del Programa, ya que se realiza la transferencia condicionada a la adquisición de determinados bienes, pero permitiendo a los responsables un margen de decisión entre aquellos pre-condicionados que prefieren adquirir (entre los alimentos permitidos se encuentran los lácteos, huevos, carnes, frutas, verduras, cereales, legumbres, entre otros)

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control de los planes otorgados)

- que el beneficiario haya asistido al control médico.
- que el adulto responsable haya asistido a las actividades de capacitación.

### Egreso del Programa

- cuando durante 4 meses consecutivos el beneficiario no se presentare a retirar los vales.
- cuando el niño cumpla los 6 años y habiendo permanecido al menos 6 meses bajo programa, no haya alcanzado el estado de vigilancia nutricional.

-al finalizar el período de vigilancia nutricional, si conserva el estado nutricional normal alcanzado.

-cuando se verifique que el beneficiario ha superado la situación de vulnerabilidad social.

-por fallecimiento del beneficiario.

-por renuncia voluntaria del titular del beneficio.

Con la sanción de la Resolución N° 483/08, las bajas se producirán cuando se verifique alguno de estos supuestos:

a) En forma automática, cuando se verifique que:

- el beneficiario nunca haya retirado su tarjeta.
- el beneficiario no ha hecho uso de la prestación en 2 o más meses consecutivos.
- que al realizar los distintos cruzamientos se verifica fallecimiento del titular.

b) A solicitud del municipio/ CDZ:

- por renuncia voluntaria del titular del beneficio.
- cuando se constate que el beneficiario ha superado la situación que dio origen a su incorporación.
- si se denuncia muerte o mudanza del titular del beneficio o cualquier otra circunstancia que, a criterio del municipio/ CDZ amerite excluir al beneficiario.

### Conceptos claves

-Vigilancia nutricional: a fin de asegurar y sostener en el tiempo la recuperación de los niños, evitando egresos prematuros que puedan comprometer

el estado de salud alcanzado por los beneficiarios, se establece que cuando un beneficiario mantenga durante 3 controles de salud mensuales consecutivos un estado nutricional normal, pasará a estar bajo “vigilancia nutricional” durante los 3 meses subsiguientes, percibiendo durante este período una prestación alimentaria de menor valor, manteniendo la obligación de asistir al control médico y a la capacitación. Si al final de este período el niño conserva el estado nutricional normal alcanzado, se determinará su egreso del Programa.

#### Organismo ejecutor

En la faz operativa actuarán los centros de salud dependientes del Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. En el aspecto financiero, la responsabilidad será del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Se trata de un Plan Complementario ejecutado entre ambos Ministerios.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección. Además, se trata de un programa de transferencias condicionadas.

Se verifica que se trata de un PTC en donde la prestación monetaria se mantiene si el beneficiario cumple con la asistencia al control médico y el adulto responsable haya asistido a las actividades de capacitación.

### **6.1.1.2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Santa Fe Vale<sup>1</sup> (posteriormente se denomina Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe – PSASF)**

#### Marco Nacional

---

<sup>1</sup> A partir de la Resolución N° 483/08 MDS se cambia la denominación por Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe –PSASF-.

El marco nacional es el mismo que está descripto en el Apartado 6.1.1.1.

### Marco Provincial

Por Resolución N° 0033/06 ex SEPC –actualmente MDS- se aprueba el Programa “Santa Fe Vale”.

Por Resolución N° 0834/06 ex SEPC se rectifica los montos para la prestación alimentaria.

Por Resolución N° 0011/07 ex SEPC –hoy MDS- se aprueban los nuevos lineamientos para el Programa Santa Fe Vale.

Por Resolución N° 0483/08 MDS se deja sin efecto la Resolución N° 0011/07 SEPC y se aprueban los nuevos lineamientos del Programa que pasa a denominarse Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe “Tarjeta Única de Ciudadanía”.

### Objetivo General

-Posibilitar el acceso a la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia, a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente.

-Complementar con otras modalidades de asistencia alimentaria, tales como comedores comunitarios, a los fines de favorecer la integración familiar en el hecho de cotidiano de compartir la mesa.

-Fomentar la participación activa del conjunto de la sociedad en la implementación de esta política social, para incorporar los enfoques y estrategias de acción más adecuados a la realidad local y asegurar la eficacia y transparencia del programa.

### Población destinataria

Se asistirá a hogares en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables) con hijos menores de 14 años o que cuenten entre sus miembros con personas mayores de 70 años que no cuenten con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados.

#### Ingreso al Programa

Se operará a través de los CDZ (Centro de Desarrollo Zonal) y de los gobiernos locales y/u organizaciones gubernamentales con los cuales se haya formalizado el correspondiente convenio)

#### Requisitos previos de ingreso (variables para otorgar el Plan)

-hogares en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables)

-familias que tengan hijos menores de 14 años o que cuenten entre sus miembros con personas mayores de 70 años que no cuenten con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados.

--Presentación de fotocopia DNI de cada integrante del grupo familiar.

#### Prestación

Se suministrará una prestación alimentaria mensual consistente en vales que los beneficiarios podrán utilizar como medios de pago para la compra de alimentos en los comercios adheridos al sistema. La cantidad de chequeras que se entregue a cada beneficiario tendrá concordancia con el riesgo social y el tamaño del hogar. A partir de la Res. 483/08 MDS la prestación consiste en el suministro de una prestación alimentaria consistente en tarjetas magnéticas precargadas que los beneficiarios podrán utilizar como medio de pago para la compra de alimentos en los comercios adheridos al sistema.

Se brinda una transferencia monetaria intermedia (entrega de tickets o acreditación en las tarjetas) a los responsables de los titulares de derecho del Programa, ya que se realiza la transferencia condicionada a la adquisición de

determinados bienes, pero permitiendo a los responsables un margen de decisión entre aquellos pre-condicionados que prefieren adquirir (entre los alimentos permitidos se encuentran los lácteos, huevos, carnes, frutas, verduras, cereales, legumbres, entre otros)

#### Incompatibilidades. Contraprestaciones

Este programa no resulta incompatible con ningún otro ni con la percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza.

#### Egreso del programa (Variables de control de mantenimiento del Programa)

Se producirán cuando se verifique alguno de estos supuestos:

a) en forma automática, cuando la sectorial de informática del MDS informe:

-que el titular del beneficio no se ha presentado a retirarlo en 2 o más entregas consecutivas.

-que al realizar los distintos cruzamientos se verifica fallecimiento del titular.

b) a solicitud del municipio/ CDZ

-por renuncia voluntaria del titular del beneficio.

-cuando se constate que el beneficiario ha superado la situación que dio origen a su incorporación.

-si se denuncia muerte o mudanza del titular del beneficio o cualquier otra circunstancia que, a criterio del municipio/ CDZ amerite excluir al beneficiario.

#### Conceptos claves

-Hogar en situación de pobreza: la normativa considera a un hogar en situación de pobreza cuando se tiene escasos recursos o ingresos inestables. Además, el Programa no resulta incompatible con ningún otro ni con la percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentre bajo la línea de pobreza

#### Criterios de priorización

-se sugiere el siguiente orden de prioridades para la inclusión de las familias bajo la línea de pobreza e indigencia que cuenten entre sus miembros con:

- a) niños de hasta 5 años.
- b) embarazadas (priorizándose las adolescentes, extendiendo la inclusión durante el período de lactancia)
- c) niños en riesgo nutricional entre 6 y 14 años de edad.
- d) personas discapacitadas o incapacitadas laboralmente.
- e) personas con enfermedades que ameriten asistencia alimentaria especial (HIV, TBC, diabetes, otras)
- f) personas mayores de 70 años que no cuenten con cobertura social.

En los casos b) al e) deberá acompañarse el correspondiente certificado médico.

#### Organismo ejecutor

En la parte operativa serán responsables centros de Desarrollo Zonal (CDZ) y gobiernos locales y/u organizaciones gubernamentales, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social. En el aspecto financiero, el responsable también será el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

## **6.1.2. Ministerio de Educación**

### **6.1.2.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)- Comedores Escolares**

#### Marco Nacional

Por Ley nacional N° 25.724 se crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, dando prioridad a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad.

A través del Decreto Nacional N° 1.018/03 se reglamenta la Ley 25.724 y establece como objetivo del Programa "...propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población...". Establece, entre otros componentes, la atención de sectores beneficiarios, la autoridad de aplicación y la coordinación.

La instrumentación en las respectivas jurisdicciones, se efectúa a través de la suscripción de Convenios Marco y de Ejecución.

En los convenios quedan reflejados el objeto del plan, el financiamiento, la asignación y ejecución de recursos, rendición de cuentas, sanciones por incumplimiento y el control de gestión, entre otras cláusulas.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aprobó mediante Resolución N° 2.040 del 29 de diciembre de 2003, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”, que está destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria. En el artículo 3°, establece que el PNSA contemplará y/o financiará, entre otras, la prestación de asistencia en comedores escolares.

### Marco Provincial

Por Decreto N° 1.505/75 se establece el funcionamiento de los comedores escolares.

Por resolución N° 1.398/95 en el artículo 2° se indica que con las partidas de Comedores Escolares y Copa de Leche serán susceptibles de adquisición los alimentos comprendidos en el menú oficial. Asimismo, brindado el servicio, se admite su utilización hasta un máximo del 10% del total de las partidas mencionadas en los gastos directamente relacionados con el funcionamiento de los servicios.

A través de la Resolución N° 778/97 se establecen las pautas de conservación de la documentación respaldatoria de las inversiones de las partidas de Comedores Escolares y Copa de Leche.

Mediante Resolución N° 1.629/97 se establecen mecanismos de control de la inversión de las partidas de Comedor Escolar y/o Copa de Leche.

Por Resolución N° 511/01 se aprueba el Manual Operativo de Funcionamiento para los Servicios de Comedor Escolar y Copa de Leche, encontrándose compuesto por los capítulos: “Menús de Invierno y Verano para los establecimientos que cuentan con servicio de Comedor Escolar y/o Copa de Leche”, “Instructivo para la elaboración y comprensión de los menús” y “Pautas básicas de Higiene y Manipulación de Alimentos”.

Con la sanción de la Resolución N° 443/02 se establece la aplicación obligatoria de las “Pautas Alimentarias-Nutricionales para la confección y elaboración de los menús de Comedor Escolar y Copa de Leche”.

La provincia cuenta con 2.056 Establecimientos Educativos donde se realiza la prestación de los servicios de comedor (almuerzo o cena) y copa de leche (desayuno y merienda), organizados en 9 Regiones.

El Acuerdo expresa que los fondos estarán destinados a financiar la Asistencia Alimentaria (Almuerzo y Copa de Leche) de 621.242<sup>2</sup> titulares de derecho, aproximadamente, asistentes a Comedores Escolares dependientes de Establecimientos Educativos de la Provincia.

#### Objetivo General

Propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población.

#### Población destinataria

En lo que respecta a cómo determinan la vulnerabilidad social de los asistentes a comedores escolares, la Dirección General de Asistencia Escolar expresa que se realiza de acuerdo a parámetros que suministra la Dirección General de Evaluación y Estadística Educativa con mediciones que pueden visualizarse dentro de los Indicadores del Ministerio de Educación en el portal de la Provincia de Santa Fe.

El indicador pretende referenciar la condición socioeconómica de las instituciones educativas y del sistema educativo en general. Los principales criterios de evaluación para establecer el nivel socioeconómico se refieren a la ocupación de sus padres. La Provincia de Santa Fe recaba los datos de los efectores

---

<sup>2</sup> Esta cantidad de comensales está referida al Período Julio-Noviembre/08, pudiendo haber variado para los diferentes años que hacen el objeto de este trabajo, como así también para los meses de receso escolares.

primarios (establecimientos educativos) a partir de registros de matriculación mediante los cuales la totalidad de los alumnos revela la ocupación de ambos progenitores, es decir empleando metodología censal.

Los asistentes a los comedores escolares son niños de sectores urbanos marginales. No es posible discriminar en un establecimiento educativo entre asistentes al comedor y los que no asisten. Lo contrario provocaría una situación discriminatoria y se prioriza la universalización en la asistencia al comedor escolar, lo cual creemos que se constituye en el criterio más acertado.

#### Ingreso al programa

Se realizará a través de los establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

La asistencia a los establecimientos educativos determinados por el Ministerio según lo indicado en población destinataria.

#### Prestación

Se brinda una prestación alimentaria en los comedores escolares, ya sea copa de leche (desayuno o merienda) o comedor (almuerzo o cena).

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (el servicio de alimentación escolar es una prestación en especie).

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa.

#### Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

### Organismo ejecutor

El encargado de ejecución de este programa es el Ministerio de Educación de la Provincia tanto en el aspecto operativo como financiero.

### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

Se verifica que se trata de un PTC en donde se les exige a los titulares de derecho la asistencia a los establecimientos educativos para recibir el servicio de alimentación escolar.

## **6.1.3. Ministerio de Salud**

### **6.1.3.1. Plan Nacional Atención de la Madre y el Niño. Subprograma 01: Plan Nacional a favor de la madre y el niño.**

#### Marco Nacional

Se basa en la Ley Nacional N° 26.061 “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”. El artículo 14° refiere a los derechos a la salud que el Estado debe garantizar para los niños, niñas y adolescentes.

La Nación suscribe con la Provincia un Convenio de renovación anual y automática, con el fin de reducir la morbilidad de la población de mujeres, niños y adolescentes, disminuir las brechas de los indicadores de salud existentes, mejorar la accesibilidad, cobertura y calidad de los servicios de salud y promover la participación ciudadana en la problemática de salud de la población, todo ello, en

el marco de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil como órgano de formulación y aplicación de las políticas materno infantiles.

Durante el período de vigencia del Convenio se ejecuta, entre otros, el Programa de Nutrición, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil, el que se describe en el Anexo III del Convenio celebrado.

El propósito del Programa Nutrición, es preservar y mejorar el correcto estado de nutrición del binomio madre – niño, a través del control apropiado del crecimiento y desarrollo, con especial énfasis en la captación y rehabilitación nutricional de la población mal nutrida, la prevención de carencias alimentarias específicas en las embarazadas y niños, la implementación de un Programa Nacional de Educación ALIMENTARIA-NUTRICIONAL, la investigación operativa, y la evaluación del impacto de todas estas acciones.

Por Ley Nacional N° 24.459 se establece que la distribución de leche en polvo, a niños y mujeres embarazadas en el marco de los programas implementados por el gobierno nacional, deberá estar fortificada con minerales y vitaminas.

Y por Ley Nacional N° 25.724 se crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Su creación tiene por finalidad dar cumplimiento al deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

### Marco Provincial

Desde la recepción de la leche fortificada hasta el destino final -los titulares de derecho- existe un circuito de distribución formada por 3 etapas:

1º ETAPA: la leche fortificada distribuida por la Nación es depositada en tres Depósitos Centrales, Santa Fe, Reconquista y Rosario. La misma es distribuida a las Zonas y de estas a las Áreas Programáticas.

2° ETAPA: en esta etapa las zonas comienzan las distribuciones a las Áreas Programáticas.

3° ETAPA: aquí comienzan la distribución a los Centros Asistenciales para luego dar por finalizado el objetivo del Plan; su distribución a los titulares de derecho.

### Objetivo General

El Programa Atención de la Madre y el Niño tiene como objetivo principal reducir la morbilidad materna e infantil. Las inversiones del programa están destinadas a mejorar la calidad de vida y el estado sanitario y nutricional de las embarazadas y niños menores de 6 años.

El objetivo es lograr que la población más vulnerable, en su mayoría bajo la línea de pobreza o sin cobertura social, sea receptora de los kilos de leche asignada en este Programa.

### Población destinataria

Los destinatarios de esta política son las madres desnutridas, madres que están amamantando, niños desnutridos hasta 6 años, niños de peso normal de 6 meses a 2 años.

### Ingreso al programa

El ingreso se efectúa en los efectores de Salud de acuerdo a la demanda.

### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan)

-Informe del médico donde se verifique alguna de las siguientes situaciones:

- a) madre desnutrida.
- b) madre amamantando.
- c) niños desnutridos (distróficos) hasta los 6 años.

d) niños de peso normal (eutróficos) de 6 meses a 2 años.

Prestación:

Se brinda la leche fortificada (2 Kg.) a los titulares de derecho del Programa.

En este Programa, se verifica que se trata de un PTC en donde se les exige a los titulares de derecho el control médico a los efectos de la entrega de la leche. También podría entenderse como un programa nutricional y de atención médica orientado al binomio madre e hijo.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (la leche fortificada es la prestación en especie).

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

Conceptos claves

-Distróficos: niños desnutridos.

-Eutróficos: niños de peso normal.

Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y en la parte financiera el Ministerio de Salud de la Provincia.

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora. Además, se trata de un programa de transferencias condicionadas.

### **Subprograma 03: PROMIN II.**

#### Marco Nacional

Se basa en la Ley Nacional N° 26.061 “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”. El artículo 14° refiere a los derechos a la salud que el Estado debe garantizar para los niños, niñas y adolescentes.

La Nación suscribe con la Provincia un Convenio de renovación anual y automática, con el fin de reducir la morbimortalidad de la población de mujeres, niños y adolescentes, disminuir las brechas de los indicadores de salud existentes, mejorar la accesibilidad, cobertura y calidad de los servicios de salud y promover la participación ciudadana en la problemática de salud de la población, todo ello, en el marco de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil como órgano de formulación y aplicación de las políticas materno infantiles.

Durante el período de vigencia del Convenio se ejecuta, entre otros, el Programa de Nutrición, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil, el que se describe en el Anexo III del Convenio celebrado.

El propósito del Programa Nutrición, es preservar y mejorar el correcto estado de nutrición del binomio madre – niño, a través del control apropiado del crecimiento y desarrollo, con especial énfasis en la captación y rehabilitación nutricional de la población mal nutrida, la prevención de carencias alimentarias específicas en las embarazadas y niños, la implementación de un Programa Nacional de Educación ALIMENTARIA-NUTRICIONAL, la investigación operativa, y la evaluación del impacto de todas estas acciones.

Y por Ley Nacional N° 25.724 se crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Su creación tiene por finalidad dar cumplimiento al deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

#### Marco Provincial

Mediante la firma del Convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, se establecen las obligaciones asumidas por la provincia, que incluyen, entre otras a: estimar la demanda correspondiente, el tipo y cantidad de medicamentos, informar a la Nación el plan de distribución de insumos y medicamentos por efector, certificar la recepción y conformidad de cada entrega de medicamentos e insumos, verificar la efectiva entrega a la población de los medicamentos e insumos.

#### Objetivo General

El Programa Atención de la Madre y el Niño tiene como objetivo principal reducir la morbimortalidad materna e infantil. Las inversiones del programa están destinadas a mejorar la calidad de vida y el estado sanitario y nutricional de las embarazadas y niños menores de 6 años.

#### Población destinataria

Los destinatarios de esta política son la población materno infantil atendida en el sector público, a saber: niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil.

#### Ingreso al programa

-El titular de derecho recibe los medicamentos e insumos esenciales en los efectores de Salud de acuerdo a la demanda.

Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan)

-No hay requisitos. Refiere a la población que es atendida en los servicios de salud públicos.

Prestación:

Se entrega medicamentos e insumos esenciales para la población materno infantil que se atiende en los servicios públicos de salud.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (los medicamentos e insumos son la prestación en especie).

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-No hay requisitos de mantenimiento.

Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia que reciben los medicamentos e insumos esenciales provistos por Nación.

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

**Subprograma 04. Seguro Universal de Maternidad e Infancia: Plan Nacer**

Marco Nacional

Mediante Decreto en Acuerdo General de Ministros N° 2.724 (31/12/02) se creó el Seguro de Salud Materno-Infantil para la atención de la cobertura médico-asistencial, y de las prestaciones sociales en forma integral y universal.

El Seguro de Salud Materno-Infantil se encuentra bajo la dependencia del Ministerio de Salud de la Nación, quien coordina las acciones y programas y mejorando la cobertura y calidad de la Atención en el marco de la estrategia de la Atención Primaria de la Salud.

Por Resolución N° 198 (15/08/03), en su artículo 1° el Ministro de Salud de la Nación crea en la órbita de la Secretaría de Programas Sanitarios el Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales en el marco del Seguro de Salud Materno-Infantil, para asistir a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la creación de los seguros materno-infantiles locales.

Por el Artículo 5° de la Resolución N° 198 citada, se aprueban los lineamientos del Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales, los que incluyen el menú prestacional definido como Conjunto Prestacional Básico (CPB).

Por el Artículo 4° del Decreto N° 1104/04 se sustituyen las denominaciones Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales y Programa Nacional para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales por el “Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial (PISMIP)”

El 2 de noviembre de 2006 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), a solicitud del Gobierno Nacional aprobó un Convenio de Préstamo, con destino al financiamiento de la Fase II del Proyecto.

El 26 de Junio de 2006 la Provincia manifiesta su intención de participar en el Proyecto a través de una carta de intención.

### Marco Provincial

La Provincia firma el Convenio Marco con Nación (01/01/07). El convenio establece las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes.

Por Decreto Provincial N° 2130/07 se ratificó el Convenio Marco de Participación en el Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial celebrado en fecha 1 de enero de 2007, entre el Ministerio de Salud de la Nación y la Provincia de Santa Fe, creándose en su artículo 2° el referido Seguro, para la cobertura médico-asistencial y de las prestaciones sociales en forma integral y universal, para la mujer embarazada, la mujer en edad fértil y los niños hasta seis años de edad en el marco del programa creado por Decreto Nacional N° 2724/02 y de lo establecido por Ley Provincial N° 12.282.

La Provincia debe crear el Seguro de Salud Materno Infantil Provincial conforme a las modalidades establecidas en el Plan NACER, que, entre otras, establecen la necesidad de crear y mantener en funcionamiento el Equipo Provincial de Compra de Servicios de Salud del Plan NACER, gestionar ante el Poder Legislativo Provincial el mantenimiento del gasto provincial destinado a Salud, excluyendo los recursos adicionales que se reciban por el Plan NACER, remitir mensualmente el padrón actualizado de beneficiarios elegibles, las rendiciones de cuentas, etc.

La Provincia debe ir controlando determinadas trazadoras (metas de salud) para recibir los fondos y para mantenerse en el Acuerdo Marco vigente.

#### Objetivo General

El Programa tiene como objetivo reducir la mortalidad infantil y materna, aumentar la accesibilidad y cobertura formal de la población en materia de salud y a la conformación de nuevos esquemas de gestión, financiamiento y asignación de recursos para la salud.

#### Población destinataria

Esta política contiene a las mujeres embarazadas hasta la finalización del embarazo por cualquier causa y hasta 45 días posteriores a dicho acontecimiento, y

niños y niñas menores de 6 años, que no posean cobertura explícita de salud y con domicilio en la provincia participante.

#### Ingreso al programa

El ingreso se efectúa en los efectores de Salud de acuerdo a la demanda. La inscripción es voluntaria.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan)

- o Acreditar su número de DNI y, cuando sea factible, el CUIL
- o Completar el Formulario de Inscripción registrando su nombre completo, relación parental con otros beneficiarios elegibles inscriptos, edad, sexo y domicilio en la provincia participante. Para aquellos beneficiarios inscriptos antes de la fecha de efectividad las transferencias de capitas se devengarán solo luego de la suscripción del Convenio Marco Nación - Provincia

#### Prestación:

La Nación transfiere mensualmente un monto per cápita base cuyo monto inicial fue de \$ 15,00 por beneficiario elegible inscripto.

Se fijan controles (índices de trazadoras) que deben realizarse a las mujeres embarazadas como a los niños durante la vigencia de la cobertura del Plan Nacer, como ser: controles prenatales a mujeres embarazadas, atención de parto y atención de neonatales, vacuna antitetánica preparto a mujeres embarazadas, vacuna antisarampiorosa o triple viral a niños menores de 18 meses, consulta de conserjería en salud sexual y reproductiva de puérperas dentro de los 45 días posteriores al parto, cronograma completo de controles y percentiles de peso, talla y encefálico dentro del año de vida y controles completos de peso y talla de niños entre 1 y 6 años.

El cumplimiento de las trazadoras implica que la provincia reciba un monto adicional si se logra el índice requerido.

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y en la parte financiera el Ministerio de Salud de la Provincia.

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

### **6.1.3.2. Calendario Nacional de Vacunación**

Marco Nacional

La ley 22.909 establece el calendario de vacunación obligatoria en todo el territorio nacional.

El art. 1º establece que la autoridad sanitaria nacional determinará la nómina de las enfermedades prevenibles y la mantendrá actualizada de acuerdo a la evolución del conocimiento científico sobre la materia y a las condiciones epidemiológicas de todo o parte del país.

El alcance de los programas aludidos debe asegurar la oportuna y suficiente cantidad de vacunas, así como del personal y elementos necesarios para su aplicación, hasta en los más alejados núcleos de población.

#### Objetivo General

El Calendario de vacunación tiene como objetivo la protección de los habitantes del país contra las enfermedades prevenibles por ese medio.

#### Población destinataria

El calendario establece la obligatoriedad de vacunación a los niños desde el nacimiento hasta la edad de 21 años.

#### Ingreso al programa

La vacunación es obligatoria y desde el nacimiento se efectúan las prestaciones en los efectores de Salud.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan)

o Debe acreditarse el número de DNI. Toda persona vacunada deberá ser provista, por quien haya aplicado la vacuna, del correspondiente certificado que lo acredite.

#### Prestación:

Se brindan las vacunas indicadas a continuación en el cuadro a los titulares de derecho del Programa.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (el servicio de vacunación es una prestación en especie).

<b>EDAD</b>	<b>VACUNA</b>	<b>ENFERMEDAD QUE CUBRE</b>
<b>nacimiento</b>	BCG	Tuberculosis

**CAPITULO VI**  
**Tesis Maestría en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

	Hepatitis	Hepatitis B
<b>2 meses de edad</b>	pentavalente	Difteria-Tétanos- Tos Convulsa Haemophilus b (Hib) – Hepatitis B
	Neumococo	Neumococo 13 serotipos
	Sabin	Poliomielitis
<b>4 meses de edad</b>	pentavalente	Difteria-Tétanos- Tos Convulsa Haemophilus b (Hib) – Hepatitis B
	Neumococo	Neumococo 13 serotipos
	Sabin	Poliomielitis
<b>6 meses de edad</b>	pentavalente	Difteria-Tétanos- Tos Convulsa Haemophilus b (Hib) – Hepatitis B
	Sabin	Poliomielitis
<b>12 meses de edad</b>	Triple Viral	Sarampion + Rubéola + Parotiditis
	Hepatitis A	Hepatitis A
	Neumococo	Neumococo 13 serotipos
<b>18 meses de edad</b>	Cuadruple	Difteria – Tétanos – Tos Convulsa – Haemophilus B (HIB)
	Sabin	Poliomielitis
<b>6 – 24 meses de edad</b>	Antigripal	Gripe Estacional

<b>Ingreso Escolar</b> (5/6 años)	Triple Bacteriana	Difteria + Tétanos + Pertussis
	Sabin	Poliomielitis
	Triple Viral	Sarampion + Rubéola + Paperas
<b>11 años</b>	Triple Bacteriana Acelular	Difteria + Tétanos
	HPV (3 dosis) mujeres	Papiloma Virus (cáncer de Cérvix)

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-No hay requisitos de mantenimiento ya que el calendario establece claramente en qué fecha deben realizarse la aplicación de las vacunas.

Egreso del Programa

No hay egreso. Cuando se termina el calendario de vacunación obligatoria la persona se considera que ha cumplimentado con el calendario de vacunación.

Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia. Será admisible la vacunación efectuada en farmacias o establecimientos privados autorizados para ello.

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

**6.2. Programas Provinciales**

A continuación se detallarán los programas que se han implementado en la Provincia y se los clasificará según el Ministerio que los ejecuta en el ámbito provincial.

## **6.2.1. Ministerio de Desarrollo Social**

### **6.2.1.1. Programa Escuelas de Formación Deportiva**

#### Marco Provincial

El Programa se aprueba en el año 2000, a través del Decreto N° 2443/2000.

El Programa se conforma por tres ejes cuyos objetivos se establecen en la citada norma, hacia cada uno de los cuales se direcciona un porcentaje preestablecido de Becas:

-Deporte social (50%): ejecutado en la franja poblacional de menores ingresos (sectores de mayor exclusión), con el objetivo de promover su inclusión, utilizar el deporte como factor de salud y prevención, etc.

-Deporte para el desarrollo (40%): escuelas relacionadas al deporte de desarrollo provincial y en estrecha relación con los juegos deportivos provinciales, con el objeto de asegurar la formación física y el aprendizaje de los deportes de niños y jóvenes, fomentar el desarrollo de prácticas y competencias deportivas, formar recursos humanos capacitados, etc.

-Deporte para discapacitados (10%): con el objetivo de generar políticas en cuanto al deporte con discapacitados y una mejora en la investigación, información y capacitación de recursos humanos en el tema.

A partir del año 2008, se produjo una reformulación del programa en la que se optó por la descentralización de la política mediante la celebración de convenios con municipios y comunas en los que se delega la competencia para la implementación de la política deportiva a nivel local, asignándole los fondos desde la Provincia en calidad de “Aportes Delegados”.

Compete a los municipios y comunas realizar la evaluación y diagnóstico preliminares, en virtud del mejor conocimiento de las necesidades sociales.

#### Objetivo general

Las Escuelas de Formación Deportiva tienen como objetivo utilizar el deporte como factor educativo coadyuvante a la formación integral del hombre y como recurso para la recreación y el esparcimiento de la población.

Se intenta:

-Orientar a los niños y a los jóvenes hacia actividades adecuadas a sus intereses y aptitudes.

-(..)Interesar a Municipalidades y Comunas en apoyo logístico a las Escuelas de Formación Deportiva, fomentando la conformación y constitución de CO.MU.DE.s (Cómite Municipal del Deporte) y CO.CO.DE.s (Consejos Comunales del Deporte).

#### Población destinataria

Son los niños de la franja poblacional de menores ingresos (sectores de mayor exclusión).

La necesidad de financiamiento para la puesta en ejecución de los mismos se evalúa mediante el empleo de tres indicadores elaborados por el Ministerio de

Desarrollo Social: Densidad Poblacional, Necesidades Básicas Insatisfechas y Privación Material de Hogares.

Por la delegación del Programa a Municipios y Comunas, la selección de los titulares de derecho la realizan estos últimos.

#### Ingreso al programa

Se realiza a través de Clubes, Vecinales, Escuelas, Centros de Educación Física, e instalaciones dependientes de Municipios y Comunas.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

Las Escuelas de Formación Deportiva deben presentar Formulario de Datos y agregar:

- a) Proyecto de planificación.
- b) Solicitud de la institución avalante o certificante del proyecto y Ficha Técnica indicando: I. Deporte a desarrollar (en caso de deportes especiales, indicar tipo de discapacidad de los alumnos); II. Estimación de la cantidad de alumnos a atender; III. Lugar de funcionamiento; IV. Días y horarios proyectados; V. Datos del profesor responsable (Anexo I – Decreto N° 2443/2000).

#### Prestación

Se brinda la prestación de enseñanza de una disciplina deportiva.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (servicio de enseñanza deportiva).

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa.

#### Egreso del Programa

Cuando se termina la planificación indicada en Requisitos previos de ingreso.

#### Organismo ejecutor

El organismo encargado de llevar a cabo la iniciativa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

### **6.2.1.2. Programa “Acompañantes Ciudadanos”**

#### Marco Provincial

Mediante la Disposición N° 0054/09, la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social dispone aprobar el “Programa Acompañantes Ciudadanos”.

#### Objetivo general

Tiene por objetivo la restitución de derechos vulnerados de los niños y adolescentes que se encuentren en situación de dificultad respecto a determinados ámbitos de relación (familia, escuela, amigos, vecinos, instituciones varias, espacio público, policía, etc.) o que se encuentren afectados por el consumo de sustancias o conflictos con la ley, entre otros.

Entre los objetivos del Programa, se indican a los siguientes:

-Promover la participación y responsabilización de la comunidad (instituciones y sociedad civil) para su fortalecimiento en el desarrollo de la función de soporte e integración.

-Coordinar diferentes acciones de articulación con los actores e instituciones de la comunidad local de acuerdo a las coordinadas singulares de cada adolescente (vínculos con grupo de pares, familia, escuela, vecinos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, etc.)

-Consolidar redes interinstitucionales e intersectoriales, a fin de generar estrategias de abordaje conjunto para la promoción de espacios sociales de participación, reflexión, capacitación y recreación para los niños/as y adolescentes y su familia.

#### Población destinataria

El programa comprende a todo niño/a y adolescente que preste su consentimiento en la propuesta de acompañamiento en su comunidad u otro ámbito de la ciudad que resulte saludable para el desarrollo efectivo de sus derechos.

Se dará prioridad a niños y adolescentes que han cometido ilícitos y que se encuentran en situación de vulnerabilidad de derechos dado el debilitamiento de su trama familiar, social e institucional.

#### Ingreso al programa

El programa de acompañamiento se inscribe dentro de los dispositivos de la Subsecretaría como programa transversal en relación a otros dispositivos.

Permite la articulación con el trabajo profesional de los equipos territoriales que se encuentran funcionando en distintos sectores de la ciudad de Santa Fe dado que aporta elementos propios de la relación que se entabla entre el acompañamiento y el adolescente en un contexto de cotidianidad y su vez, el

proceso de acompañamiento necesita del equipo interdisciplinario de base territorial para redefinir nuevos modos de presencia con la situación.

Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

No existen requisitos de ingreso. Se actúa en base a la demanda de los equipos territoriales de base.

Prestación

Se brinda la prestación de un dispositivo conformado por un número de acompañantes, con la coordinación y dirección técnica profesional, abocado al trabajo con adolescentes en situación de vulnerabilidad, comprometidos en el ejercicio de sus derechos y que determine un riesgo para su integridad y la de terceros.

Al hablar de dispositivo, se refiere a que se pretende que funcione como un engranaje proceso de articulación al interior de la estructura organizacional de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia; formando parte de un andamiaje institucional que debe responder al paradigma de protección integral y por lo tanto, debe crear en sus prácticas modos posibles de intervención que estén a la altura de las demandas de nuestra época.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (servicio de acompañantes para adolescentes en situación de vulnerabilidad).

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa, es decir que no se modifique la situación expuesta.

Egreso del Programa

Cuando el equipo territorial determina que la situación ha sido modificada. Presenta un carácter temporal y móvil. Temporal porque resulta un recurso útil y necesario hasta determinar, que, una vez estabilizados los factores que incidieron

en la vulneración subjetiva y de derechos, el sujeto está en condiciones de prescindir de él. Móvil, porque transita en un espacio y tiempo variable y diferencial. Transitoriedad que implica un tránsito transitorio (valga la redundancia)

#### Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

### **6.2.1.3. Programa “Acompañantes Personalizados”**

#### Marco Provincial

A través de la Resolución N° 0439/07 de la ex SEPC –hoy Ministerio de Desarrollo Social- se aprueba el Programa “Acompañantes Personalizados” y que funcionará dentro de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Por Resolución N° 0925/07 de la ex SEPC se aprueba el instructivo general, el modelo de Acta-Acuerdo a suscribir entre la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia y las personas seleccionadas para garantizar el acompañamiento de los niños y adolescentes beneficiarios del Programa.

#### Objetivo general

Los objetivos generales del programa son acompañar, auxiliar y sostener al niño, niña o adolescente en estado de crisis o urgencia subjetiva y además provocar, moldear y participar en el proceso de estabilización, que vaya desde la

ruptura de todos los lazos con el Otro –en la que se encuentra al momento de entrar en el programa- a la mínima compensación subjetivo-social, posible.

Los objetivos específicos del programa son:

-que el niño, niña o adolescente cuente con la presencia real y efectiva de un adulto que lo auxilie a sobrellevar el estado de crisis por el que atraviesa, durante un tiempo limitado pero variable, según lo indique la estabilización del sujeto.

-auxiliar y representar al niño, niña o adolescente, en los diferentes espacios vitales, a fin de integrar las dimensiones del mismo, hasta entonces disgregados o ausentes.

-trabajar con el sujeto desde el consentimiento, en función de recuperar o construir un estado subjetivo saludable mínimo, para luego proseguir el tratamiento ambulatorio bajo otra modalidad.

#### Población destinataria

Está destinado a niños, niñas o adolescente en estado de crisis o urgencia subjetiva y social (crisis psicótica, intoxicación, trastornos graves, ataque de pánico, fobia), como así también familias vulneradas y nuevas modalidades de convivencia (fragmentadas, ensambladas, monoparentales, extendidas o ampliadas, homo y heterosexuales). Asimismo, serán destinatarios de este programa padres que declinados en su función, pierden la función de tales, exponen a sus hijos en situación de seria vulnerabilidad (adicciones, callejerismo, abandono, violencia sexual y abusos de poder doméstico e institucional, marginalidad, entre otros).

#### Ingreso al programa

Se establece que el ámbito o espacio físico en el que se llevará adelante el programa será el de las instituciones –públicas o privadas-: internación psiquiátricas, instituciones pedagógicas, hospitales, Centros de Día, servicios de salud mental, servicios de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y la Familia,

domicilio del beneficiario (niño/a y adolescente) en situación de calle y en general, en todos aquellos lugares en los cuales resulte necesario brindar la prestación.

Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

- niñas, niños y adolescentes en estado de crisis subjetiva y social.
- niñas, niños y adolescentes pertenecientes a familias vulnerables.
- niñas, niños y adolescentes expuestos a situaciones de vulnerabilidad debido a la declinación en la función de sus padres.

Prestación

Se brinda la prestación de un acompañante personalizado que consiste en acompañar a diferentes niños, adolescentes o familias en situación de crisis subjetiva, brindando contención, apoyo y presencia real de OTRO SIMBÓLICO, capaz de encontrar junto a él los motivos que originaron dicha crisis. La mayoría de estos acompañamientos son realizados por profesionales, estudiantes u otros.

En la actualidad, el Programa cuenta con dos modalidades nuevas:

-acompañamientos hospitalarios: modalidad implementada desde el año 2010, que consiste en cuidar a niños y/adolescentes que se encuentran hospitalizados por algún problema de salud. Los mismos se encuentran bajo medida excepcional, previo a su alternación (niños que permanecen de manera transitoria o permanente en Instituciones públicas o privadas) o al momento de la misma (niños que llegan al hospital por maltrato infantil o abuso sexual).

-acompañamientos institucionales: son aquellas personas que cumplen funciones de cuidado, limpieza, etc. dentro de las diferentes instituciones dependientes de la Subsecretaría. En su mayoría estas personas no son profesionales.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (servicio de acompañantes personalizado para brindar apoyo y/o contención).

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa, es decir que no se modifique la situación expuesta.

Egreso del Programa

Cuando se determina la finalización de la situación que dio origen al ingreso al Programa.

Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

#### **6.2.1.4. Programa “Familias Solidarias”**

Marco Nacional

La Ley N° 26.061 que establece objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

A su vez la Convención Internacional de los derechos del niño según lo expuesto en el art. 2° de Ley citada. También las directrices de Naciones Unidas

sobre modalidades alternativas de cuidado de niños y los Lineamientos Nacionales en materia de Niños, Niñas y Adolescentes carentes de cuidados parentales.

### Marco Provincial

A través de la Ley N° 12.967 la Provincia de Santa Fe adhiere a la Ley Nacional N° 26.061. La presente ley tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la provincia.

Por medio de la Resolución N° 0465/07 de la ex SEPC –hoy MDS- se aprueba el Programa “Familias Solidarias” que intenta evitar la institucionalización de niños, niñas y adolescentes promoviendo el surgimiento de familias solidarias complementarias de la familia de origen.

### Objetivo general

El Programa tiene como objetivo brindar alojamiento a niños, niñas y/o adolescentes en ámbitos familiares que le brinden atención, protección y cuidados, durante un período de tiempo, cuando se hallan carentes de cuidados parentales, de manera complementaria a la misma, respetando su identidad y facilitando su re vinculación o búsqueda de una familia definitiva.

Es decir, que el objetivo del programa es evitar la institucionalización de niños, niñas y adolescentes promoviendo el surgimiento de familias solidarias complementarias de la familia de origen que pongan a disposición de las mismas los que éstas no pueden ofrecer momentáneamente a sus hijos, sin pretender reemplazarlas o sustituirlas, pero si sumar posibilidades para que aquéllos/as puedan crecer y/o desarrollarse en familia.

Los objetivos específicos son:

-Lograr que niños, niñas y/o adolescentes de la provincia de Santa Fe carentes de cuidados parentales, logren una inserción social que no los excluya de su comunidad, respetando sus parámetros culturales.

-Satisfacer la accesibilidad de los niños, niñas y/o adolescentes carentes de cuidados parentales a espacios de salud, educativos, lúdicos y terapéuticos, tendiendo a garantizar a los mismos los cuidados que optimicen de tal modo su calidad de vida.

-Evitar la institucionalización de niños, niñas y/o adolescentes promoviendo el surgimiento de familias solidarias.

-Minimizar los efectos que producen para un niño, niña o adolescente la separación de su familia de origen.

-Resguardar, especialmente en bebés y niños pequeños, los cuidados básicos personalizados y las necesidades afectivas de apego seguro, para un desarrollo psico-afectivo sano.

-Favorecer la estimulación temprana y el desarrollo integral y de aprendizaje adecuados, especialmente del lenguaje y de habilidades cognitivas.

-Seleccionar e incorporar al programa familias solidarias que, mediante previo estudio de factibilidad, reúnan el perfil de acuerdo a los requisitos que se establezcan.

#### Población destinataria

El Programa está destinado a niños/as pertenecientes a familias vulnerables que por diversas circunstancias no pueden vivir con su grupo familiar de origen, como así también niños/as institucionalizados en cualquier modalidad cuando aún no se han podido reconstituir los lazos parentales brindando un acompañamiento temporario de una familia solidaria favoreciendo en un marco de respeto por su historia e identidad toda recomposición de sus orígenes.

La población objetivo será:

-niños/as institucionalizados en hogares con internación completa para propiciar salidas transitorias de fin de semana o vacaciones para establecer vínculos familiares.

-niños, niñas o adolescentes que necesitan un plazo no mayor de 6 meses de ubicación en el seno de una familia solidaria ante problemas de salud, ausencias temporarias de sus progenitores, etc., quienes además se encuentren en situación de vulnerabilidad.

-niños, niñas, adolescentes que requieren de un espacio proteccional familiar por un tiempo que no puede ser establecido previamente dado que el mismo se relaciona con circunstancias coyunturales o espaciales que inciden en la familia de origen.

-niños/as institucionalizados en hogares de internación que no pueden egresar con su familia de origen por situaciones de extrema conflictividad y/o estado de abandono.

### Ingreso al programa

El programa funciona bajo la órbita de la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la ex SEPC –hoy la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del MDS- que dispone el ingreso de aquellos niños que considere necesario incluir en el Programa.

Se tratan de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos vulnerables con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de pobreza y que cumplieren lo expuesto en población objetivo de la Población Destinataria.

### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

Se tratan de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos vulnerables con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de pobreza y que cumplieren lo expuesto en población objetivo de la Población Destinataria.

### Prestación

Se brinda la prestación de una familia solidaria que consiste en una forma de cuidado alternativo de tipo familiar (no institucional) para niños, niñas y/o adolescentes que por diversas circunstancias no pueden vivir con su familia de origen, favoreciendo la recomposición con sus orígenes en un marco de respeto por su historia e identidad.

### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa, es decir que no se modifique la situación expuesta.

### Egreso del Programa

Cuando se determina la finalización de la situación que dio origen al ingreso al Programa.

### Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

## **6.2.1.5. Programa “Convenio con Municipios y Comunas”**

### Marco Nacional

Según la Ley 26.061 en su art. 32 el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional.

A su vez, el mismo artículo establece que la Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.

#### Marco Provincial

La Ley N° 12.967 en su artículo 30 establece que las autoridades administrativas de promoción y protección de derechos del ámbito local son las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de la niñez, en el ámbito territorial de los municipios y comunas de la provincia. Por el mismo artículo, se establece que se propenderá a que en cada municipio o comuna la autoridad de aplicación establezca órganos descentralizados denominados Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos los cuales pueden depender de la provincia o de gestiones conjuntas a partir de la celebración de convenios con municipios o comunas.

Estos servicios locales son unidades técnicas operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que las niñas, niños y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos, puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad.

Por Decreto N° 213/91 se aprueba en todas sus partes el Programa “Convenio con Municipios y Comunas”

#### Objetivo general

El programa tratará de:

-dar solución a los problemas sociales de grupos familiares radicados dentro de la jurisdicción o región de influencia de los Municipios y/o Comunas.

-preparar a la familia con miras a que con el esfuerzo de todos sus miembros alcance a adquirir cierto nivel de calidad de vida, e integración familiar y social, conjugando valores: espirituales, morales, culturales, afectivos, recreativos y económicos.

-vincular a la familia con la comunidad, estrechando el nexo, propendiendo desarrollar la identidad barrial, sentido de ayuda mutua y de grupo, mediante la instrumentación de programas que impliquen transformaciones sociales.

#### Población destinataria

Las áreas geográficas estarán determinadas por los Municipios y/o Comunas que presenten una crisis o aguda problemática social, fehacientemente detectada y verificada a través de “estudios de campo, o de relevamiento” que se implementen a tal efecto.

#### Ingreso al programa

La unidad responsable es la ex Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la ex SEPC –hoy la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del MDS- que realiza los convenios con los diferentes Municipios y Comunas.

#### Prestación

Se brinda la prestación según lo que se suscriba en el Convenio. La alternativa más común es la asistencia económica a las instituciones en concepto de raciones diarias alimenticias. También el servicio puede consistir en capacitación, orientación y asesoramiento técnico a los equipos locales.

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Según lo expuesto en Ingreso al Programa, es decir que no se modifique la situación expuesta.

#### Egreso del Programa

Cuando se determina la finalización del Convenio o la situación que dio origen al ingreso al Programa.

#### Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

### **6.2.1.6. Programa “Convenio con Entidades Privadas”**

#### Marco Nacional

Las organizaciones de la Sociedad Civil con las que se mantiene convenio conforman un sistema de protección (art. 6 Ley N° 26.061) que, articulado a los distintos organismos estatales, intervienen de manera subsidiaria en aquellas circunstancias en que las familias, la comunidad y las políticas públicas de alcance

masivo no logran garantizar el acceso de los niños al efectivo ejercicio de sus derechos.

A su vez, la ley Nacional N° 26.233 fija como objeto la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Se entenderá por Centro de Desarrollo Infantil a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas.

### Marco Provincial

La promulgación de la Ley N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, su reglamentación y los Protocolos de adopción y definición de las Medidas de Protección Excepcional propician una modalidad de trabajo conjunto entre equipos profesionales de la Subsecretaría y de las Instituciones o Asociaciones.

Mediante el Decreto N° 5.214/91 se aprueba el Programa “Convenios con Entidades Privadas”.

### Objetivo general

El programa contribuye a la generación de una política de gestión asociada entre la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y las organizaciones no gubernamentales a fin de garantizar la implementación de las Leyes Nacionales y Provinciales en materia de infancia.

El objetivo inicial del programa fue asignar los recursos económicos para posibilitar a las entidades de bien público ampliar la cobertura institucional y cubrir las necesidades y atención de los problemas sociales que afectan al menor y la familia en situación de riesgo o desprotección.

El programa cuenta con un equipo interdisciplinario que brinda capacitación, asesoramiento técnico y acompañamiento de los proyectos institucionales, propiciando espacios de reflexión de las propias prácticas que se enmarcan en el paradigma actual Protección Integral.

#### Población destinataria

Está destinado a menores y familias en situación de riesgo o desprotección.

#### Ingreso al programa

La unidad responsable es la ex Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia de la ex SEPC –hoy la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del MDS- que realiza los convenios con las diferentes instituciones o asociaciones.

#### Prestación

Se brinda una asistencia técnica-financiera a las instituciones privadas atento al número de plazas convenidas de acuerdo a las distintas características de los servicios prestados.

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Durante todo el tiempo que sea necesaria su implementación y/o hasta que la autoridad competente disponga lo contrario.

#### Egreso del Programa

Cuando se determina la finalización del Convenio, cuando la situación que dio origen al ingreso al Programa o cuando la autoridad competente disponga lo contrario.

#### Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

**6.2.1.7. Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios**

Marco Provincial

A través de la Resolución N° 0718/09 MDS se aprueba el Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios como consecuencia de la situación de vulnerabilidad social que se verifica en distintas localidades de la Provincia de Santa Fe y que impacta en las necesidades alimentarias de las familias afectadas, las cuales concurren habitualmente para su satisfacción a comedores comunitarios.

Objetivo general

El programa consiste en la asistencia financiera a Organizaciones no Gubernamentales regularmente constituidas a través de sus representantes legales y a personas físicas que representen movimientos u organizaciones sociales estables que operan habitualmente por medio de subsidios destinados a complementar la actividad de comedores comunitarios o mediante la entrega de módulos alimentarios que atiendan a destinatarios finales en la situación antes mencionada.

Población destinataria

Está destinado a atender a personas provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

Ingreso al programa

Las unidades responsables serán la Subsecretaría de Administración en lo referente a la ciudad de Rosario y al titular de la Dirección Provincial de Asistencia Crítica en lo referente a la ciudad de Santa Fe quienes realizarán los convenios con las diferentes instituciones o personas físicas.

#### Prestación

Se brinda una asistencia financiera a organizaciones no gubernamentales y a personas físicas que consiste en una acreditación de fondos de forma mensual por medio de una tarjeta magnética precargada, la cual será entregada a los responsables, a través de la cual los mismos podrán efectuar las compras de los alimentos permitidos en los locales comerciales adheridos al sistema.

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

Durante todo el tiempo que sea necesaria su implementación y/o hasta que la autoridad competente disponga lo contrario.

#### Egreso del Programa

Cuando se determina la finalización del Convenio, cuando la situación que dio origen al ingreso al Programa o cuando la autoridad competente disponga lo contrario.

#### Organismo ejecutor

El organismo encargado de la ejecución del Programa es el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

#### Tipo de Programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección.

### **6.2.2. Ministerio de Salud**

### **6.2.2.1. Programa Provincial de Diabetes**

#### Marco Provincial

Se inicia en el año 2008 a través de una ficha de proyecto desde la Dirección Provincial de Promoción y Prevención de la Salud donde se fija el plan de acción y la supervisión de la programación.

#### Objetivo general

El objetivo es capacitar a todo el equipo de salud actuante en los efectores de Salud de la provincia, que tienen a su cargo la atención a pacientes diagnosticados con Diabetes, y a la comunidad que los compromete.

#### Población destinataria

Está destinado a atender a niños y jóvenes diagnosticados con diabetes.

#### Ingreso al programa

El ingreso se efectúa en los efectores de Salud de acuerdo a la demanda.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

-diagnóstico de diabetes.

#### Prestación

Se brindan los medicamentos y descartables necesarios a los titulares de derecho del Programa.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (la entrega de medicamentos y descartables es una prestación en especie).

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y en la parte financiera el Ministerio de Salud

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

## **6.2.2.2. Programa de Control de Enfermedades respiratorias y tuberculosis**

Objetivo general

El objetivo del Programa es reducir la mortalidad por TBC (Tuberculosis), reducir la morbilidad por TBC, reducir la infección y reducir la resistencia a los medicamentos.

Entre los objetivos secundarios, se pueden mencionar a los que persiguen el aumento de la proporción de pacientes con TDO (Tratamiento directamente observado) y control y tratamiento de los contactos, como así también aumentar la proporción de pacientes que completan el tratamiento.

### Población destinataria

Está destinado a atender todos los grupos etéreos, pero con mayor énfasis los grupos vulnerables, sean éstos con necesidades básicas insatisfechas como inmunosuprimidos.

### Ingreso al programa

El ingreso se efectúa en los efectores de Salud de acuerdo a la demanda.

### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

-diagnóstico de la enfermedad.

### Prestación

Se realiza la provisión de medicamentos de primera línea y de segunda línea (para TBC MDR) a los titulares de derecho del Programa.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (la entrega de medicamentos es una prestación en especie).

### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

### Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

### Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y en la parte financiera el Ministerio de Salud

### Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

### **6.2.2.3. Programa de dermatología sanitaria y lepra**

#### Objetivo general

El objetivo del Programa es mantener la prevalencia de la Lepra al punto de que no constituya un problema de Salud Pública.

#### Población destinataria

Está destinado a atender a los grupos susceptibles inmunológicamente expuestos; contactos intradomiciliarios.

#### Ingreso al programa

El ingreso se efectúa en los efectores de Salud y en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de acuerdo a la demanda.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

-diagnóstico de la enfermedad.

#### Prestación

Se realiza el tratamiento PQT esquema OMS.

Asimismo, se trata de una transferencia no monetaria (el servicio de tratamiento es una prestación en especie).

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

#### Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

#### Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y en la parte financiera el Ministerio de Salud

#### Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

### **6.2.2.4. Programa de control de la enfermedad de chagas: a) Control de la transmisión vectorial de la enfermedad de chagas. b) Control de la transmisión congénita de la enfermedad de chagas**

#### Objetivo general

El objetivo es evitar la transmisión vectorial de la enfermedad de chagas y detectar los niños infectados por transmisión congénita de la enfermedad de chagas.

#### Población destinataria

- a) Está destinado a analizar los niños menores de 15 años que residen en zona de riesgo y tratar los niños positivos con medicamento parasiticida.

- b) Está destinado a analizar a los hijos de madres chagásica durante el primer año de vida.

#### Ingreso al programa

- a) El ingreso se efectúa en los efectores de Salud y en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de acuerdo a la demanda.
- b) Se efectúa en los Servicios perinatológicos de los Hospitales de referencia.

#### Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

- diagnóstico de la enfermedad.

#### Prestación

- a) análisis sexológicos en niños menores de 15 años. Bombas rociadoras. Insecticida. Tratamiento de la enfermedad.
- b) tratamiento de los chagas positivos.

Asimismo, se tratan de una transferencia no monetaria (el servicio de análisis y tratamientos son prestaciones en especie).

#### Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan)

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

#### Egreso del Programa

Cuando se modifica la situación expuesta en Requisitos de Ingreso y Mantenimiento.

#### Organismo ejecutor

En los aspectos operativos los efectores de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia y las ONG y en la parte financiera el Ministerio de Salud

Tipo de programa

Corresponde a un programa que tiene como objetivo la asistencia y protección, es decir se trata de una política mitigadora o compensadora.

## **Capítulo 7**

### **Puntos de control e incompatibilidades de las políticas sociales implementadas en la Provincia**

“...Y sobre todo, sean siempre capaces de sentir  
En lo más hondo cualquier injusticia cometida  
contra cualquiera en cualquier parte del mundo.  
Es la cualidad más linda de un revolucionario...”

Ernesto Che Guevara

El estudio exhaustivo de las políticas sociales tiene como objeto una mejora de la utilización de los Presupuestos Provinciales destinando recursos y gastos a los Programas que lo requieran para satisfacer necesidades que sean auténticas y evitar superposición o múltiple intervención de Programas financiados ya sean con fondos nacionales o provinciales.

Como fuera expuesto en el capítulo 6, en éste capítulo sólo se analizarán aquellos programas que consideremos más importantes. No obstante, en el Anexo I – Programas implementados en la Provincia de Santa Fe para niños de 0 a 12 años (período 2006/2010) se puede observar un resumen de todos los programas.

Para ello, se hace necesario utilizar la metodología desarrollada en el apartado 4.11 y, a modo de ejemplo, se analizarán las incongruencias normativas y operativas de las políticas sociales implementadas en la Provincia en los años 2006-2010, como, asimismo, los puntos de control e incompatibilidades que surjan de y entre los mismos.

#### **7.1. Conceptos importantes**

### **7.1.1. Puntos de control**

El trabajo que se realiza en las auditorías es verificar el respeto de la normativa vigente de cada programa, como así también si el mismo permite cumplir con los objetivos para los cuales se implementaron dichos programas.

Para ello, se analiza la normativa y se determinan aspectos a controlar que técnicamente reciben el nombre de puntos de control.

Los puntos de control son los procesos que se efectúan para medir el intercambio de información que debe responder a lo que establece en forma normativa la política social a auditar. El objetivo del intercambio de información es lograr documentación exacta mediante la introducción de mecanismos de control que detecten los potenciales errores.

En ese orden de ideas, la fiscalización intenta controlar la actuación, con el objeto de examinar si responde a aquello que de ella se espera, comparándola con la norma a la que debería ajustarse. Es decir, el órgano auditado debe responder a aquello preestablecido en la norma (control de legalidad) o a otro tipo de reglas o parámetros, no necesariamente jurídicos (controles de eficacia, eficiencia, economía, efectividad, equidad, excelencia). Estos últimos responden a lo que se conoce como auditoría de gestión.

**Lo que se intenta de verificar cuando hablamos de puntos de control es comparar el deber ser con el ser y, a partir de ese cotejo, determinar los desvíos que se producen y cuáles son las causas de los mismos, como así también los efectos que provocan. Luego, se realizan las recomendaciones para mejorar la gestión, objetivo que deberían tener los órganos de control en sus misiones y funciones.**

Al hablar de puntos de control es necesario precisar algunas características de ellos:

-indicar con claridad cuál es el problema social por el que se quiere procesar indicadores para medir eficiencia, eficacia, efectividad. Un ejemplo de un punto de control podría ser el siguiente: *niños pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social y que, de acuerdo a la evaluación médica, presenten riesgo nutricional en la provincia de Santa Fe.*

-deben identificarse y describirse las características de las palabras claves que requieren un conocimiento de su significado de todos los involucrados en la implementación del Programa (funcionarios, empleados administrativos, médicos, asistentes sociales, docentes, etc.). Por ejemplo, hablar de pobres en un país puede ser muy diferente de hacerlo en otro. Es por ello, que hay que definir conceptualmente cada palabra clave del Programa a controlar. Ejemplos de estas situaciones podrían ser:

a) *Riesgo nutricional*: significa que la persona no consume las calorías necesarias para su desarrollo.

b) *Vigilancia nutricional*: a fin de asegurar y sostener en el tiempo la recuperación de los niños, evitando egresos prematuros que puedan comprometer el estado de salud alcanzado por los beneficiarios, se establece que cuando un beneficiario mantenga durante 3 controles de salud mensuales consecutivos un estado nutricional normal, pasará a estar bajo “vigilancia nutricional” durante los 3 meses subsiguientes, percibiendo durante este período una prestación alimentaria de menor valor, manteniendo la obligación de asistir al control médico y a la capacitación. Si al final de este período el niño conserva el estado nutricional normal alcanzado, se determinará su egreso del Programa.

c) *Hogar en situación de pobreza*: cuando se tiene escasos recursos o ingresos inestables.

-posteriormente, deben relacionarse los conceptos claves como así también los objetivos, sean generales o específicos, del Programa con algún indicador que permita su evaluación cuantitativa. La cantidad de estos indicadores dependerá del grado de exactitud que se requiera para analizar el problema social y de las variables involucradas. Ejemplos de ello son:

a) N° de niños desnutridos sobre el total de la población de niños de una determinada región geográfica, localidad o barrio.

b) N° de niños atendidos (prestaciones alimentarias) en el Programa sobre el total de la población de niños de una determinada región geográfica, localidad o barrio.

c) N° de niños atendidos y que han salido del riesgo nutricional (producto o bien público)

d) N° de niños atendidos y que no han salido del riesgo nutricional.

e) % Necesidades insatisfechas: N° de niños atendidos y que no han salido del riesgo nutricional/ Prestaciones alimentarias

f) % Necesidades satisfechas: N° de niños atendidos y que han salido del riesgo nutricional/ Prestaciones alimentarias.

Si bien puede haber discrepancia entre diferentes autores sobre las características que deberían tener los indicadores, no existen dudas que deberían ser precisos, medibles, sensibles y consistentes. Pensamos que también deberían tenerse en cuenta a la hora de elegir qué indicadores confeccionar para medir una política pública que sean pertinentes, relevantes y el costo de recolección de los mismos. Por lo tanto, al momento de diseñar políticas sociales, deberían analizarse si los indicadores que se utilicen en la confección de la normativa para cuantificar los efectos positivos o negativos de la política social tengan las siguientes características:

a) pertinencia: corresponden al problema social y al contexto social que se intenta solucionar. Un aspecto primordial en cualquier política social está determinado si la misma responde o no al aspecto de la agenda política que le dio origen al Programa. Se trata de verificar si la política generada responde a la problemática a solucionar.

b) sensibilidad: reflejan el cambio de la variable en el tiempo. En este caso, los indicadores deberían poder mostrar si se ha producido un cambio en la variable

analizada a partir de la introducción de la política social implementada. Si el indicador resulta sensible cambiará en forma proporcional y en la misma dirección que los cambios en la variable o concepto que se está midiendo.

c) Medible: cada indicador debe posibilitar su medición ya sea en lo que refiere a aspectos cuantitativos o cualitativos. La importancia de cada indicador radica en que posibilita comparar la situación medida y la situación esperada. Esa comparación se facilita cuando en la formulación de la política, se fijan los objetivos y las metas, de manera que puedan medirse durante el monitoreo y la evaluación.

d) relevancia: sirven al organismo auditor para obtener conclusiones. No deberían confeccionarse índices que no permitan controlar el funcionamiento de la política social. Lo que se trata es que los mismos tengan relevancia para retroalimentar el funcionamiento de la misma.

e) Preciso: un indicador debe estar definido de forma precisa, debe ser inequívoco, es decir, no permitir interpretaciones o dudas sobre el tipo de dato a recoger. Es decir, el indicador debe permitir una interpretación sencilla y remitir a una realidad intuitivamente clara. Durante el monitoreo, distintas personas recopilarán los datos para medir un indicador, ya sea porque se cubrirán áreas extensas (el territorio nacional por ejemplo) o porque se recopilarán datos sobre períodos extensos de tiempo (un período de gobierno). En esas circunstancias es posible que, debido a rotación de personal, nuevas personas sean responsables por la recopilación y análisis de datos.

f) Consistente: hace referencia a que el mismo no pierda validez con el paso del tiempo. Si lo que se intenta es obtener una medida confiable a través del indicador, es fundamental que los efectos observados en la variable de interés sean como consecuencia de cambios reales en la variable analizada y no a cambios en el propio indicador.

g) costo de recolección de la información: se trata de que cada indicador posibilite el acceso a la información analizada de una forma ágil y sin un gasto excesivo en materia económica.

En el cuadro Anexo II – Observaciones de los Programas se pueden observar las observaciones generales a todos los programas y específicas de un programa en particular. Obviamente, que esto funciona a modo de ejemplo y no es una generalización de todas las políticas sociales.

El análisis anterior es una base, no es la única, para determinar los puntos de control que pueden servir para iniciar el camino en las auditorías y de lograr el objetivo de retroalimentar a la política social involucrada.

### **7.1.2. Incongruencias, superposición e incompatibilidades**

**Cuando se habla de incongruencias se está refiriendo a la falta de coherencia de los Programas Sociales que puede ser de dos tipos: normativa y operativa.**

**La primera de ellas, las incongruencias normativas, aluden a la superposición de Programas sociales, a las incompatibilidades entre los mismos, o a las originadas en defectos de la confección de la norma propiamente dicha que puede derivarse de un análisis de la problemática a abordar u objetivos a conseguir por cada programa.**

**Dentro de las incongruencias normativas, en primer lugar, como fuera expuesto, hablamos de la superposición de Programas Sociales que ocurre cuando las políticas públicas de origen nacional, provincial o municipal se aplican simultáneamente sobre determinados objetivos, sean ciudadanos o familias. Un ejemplo de superposición lo constituye el caso de que el Estado Provincial y el Municipal entreguen fondos para asistencia alimentaria a familias de escasos recursos simultáneamente.**

**El segundo caso de incongruencia normativa lo constituyen las incompatibilidades que son aquellas prohibiciones que tienen determinados programas sociales con respecto a otros programas sociales. Es decir, hay políticas sociales que indican taxativamente que si un titular de derecho está**

incluido en una política no puede ser titular también de otra. Estas incongruencias se manifiestan cuando los auditores, a través de los procedimientos de auditoría, verifican situaciones prohibidas por la normativa. El ejemplo más común de encontrar es cuando un titular de derecho recibe ingresos de dos Programas diferentes mutuamente excluyentes.

Por último, **las incongruencias normativas propiamente dichas refieren a aquellas situaciones originadas en defectos de la confección de la norma que puede derivarse de un análisis de la problemática a abordar u objetivos a conseguir por cada programa.** Estas situaciones involucran aspectos defectuosos de la normativa y requieren de una nueva norma que corrija los errores detectados.

Además, **existen las incongruencias operativas que refieren a la falta de cumplimiento de lo indicado en la normativa propiamente dicha de parte de los encargados del funcionamiento, en relación a los requisitos de ingreso o de mantenimiento de los Programas.** La mayoría de las incongruencias de los Programas sociales son de este tipo.

## **7.2. Principales observaciones de los Programas**

A continuación, siguiendo el mismo orden del capítulo VII, se analizan los diferentes Programas y se exponen las observaciones encontradas en los mismos, indicando si las mismas responden a incongruencias (operativas o normativas), superposiciones o incompatibilidades.

### **7.2.1. Programas Nacionales ejecutados en la provincia**

#### **7.2.1.1. Ministerio de Desarrollo Social**

### **7.2.1.1.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Nutrir Más**

En este plan, deben analizarse el cumplimiento de los requisitos previos de ingreso y los requisitos de mantenimiento en el programa. A continuación, se indican dichos requisitos:

•Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

- niños menores de 6 años.
- pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social.
- de acuerdo a la evaluación médica presenten riesgo nutricional.

•Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control de los planes otorgados):

- que el beneficiario haya asistido al control médico.
- que el adulto responsable haya asistido a las actividades de capacitación.

Las observaciones que pueden verificarse a partir de una auditoría de este programa son:

1) Atraso en la inversión y rendición de los fondos. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar la inversión y rendición de los fondos en el plazo estipulado en el Convenio con Nación.

2) Errores en el ingreso de datos respecto a un mismo titular de derecho, lo que determinaría que ese responsable reciba una prestación doble. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Desarrollar las medidas necesarias a fin de mejorar el aspecto puntualizado, de tal manera que el sistema informático

cumpla con los requerimientos de los usuarios y sirva de control para evitar casos de doble prestación por un mismo titular de derecho.

3) Podría darse una inadecuada articulación entre las áreas encargadas de la ejecución del Programa, es decir entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social, en lo que respecta al intercambio de información referido a los legajos de titulares de derecho, a la capacitación y a la inclusión de los titulares de derecho en los padrones. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Diseño en forma conjunta entre las áreas involucradas en el Programa de los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe de un proyecto que contemple la programación de tareas y distribución de responsabilidades de los actores intervinientes a los fines de mejorar la política pública implementada, permitiendo un adecuado intercambio de información referido a los legajos de titulares de derecho, a la capacitación desarrollada y a la inclusión de los titulares de derecho en los padrones, entre otras acciones.

4) La modalidad de archivo dificulta el acceso a la información. Los volúmenes de documentación no se encuentran en un espacio físico adecuado. Inexistencia de un registro de síntesis por caso que permita el seguimiento y la sistematización del proceso. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Habilitar un registro de titulares de derecho, el cual debe cumplir con las garantías mínimas de guarda y archivo, permitiendo el acceso y registro ágil de la información y la sistematización para el seguimiento de los casos.

5) Falta de documentación para verificar si los titulares de derecho corresponden o no a familias en situación de vulnerabilidad social. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Confección de los informes de vulnerabilidad social para cumplimentar lo expuesto en la Resolución N° 734/06 y modificatoria de la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria -hoy Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe- en lo referido a Población Destinataria donde se establece que: “El Programa está destinado a..., pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social...”.

6) Verificación en los controles de peso y talla de titulares de derecho que se encuentren en el programa, resultando que en un porcentaje de casos hay disminución de la talla de los mismos. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Establecer un criterio uniforme para realizar el control médico mensual, con el objeto de evitar las fluctuaciones que puedan perjudicar el impacto del programa.

7) Falta de evaluación médica donde se indica el riesgo nutricional. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar las evaluaciones médicas que indican el diagnóstico de riesgo nutricional, con el objeto de cumplimentar lo establecido en la Resolución N° 734/06 y modif. de la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria -hoy Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe- en lo referido a Ingreso al Programa: “El acceso al Programa se realizará a través de los Centros de Salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia....A los fines de colaborar con el Ministerio de Salud en la implementación de este programa la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria designará un coordinador por cada Zona de Salud, quien se encargará del ingreso de los datos al sistema de esta Secretaría de Estado....”.

8) Falta de control médico mensual de los titulares de derecho, vulnerando las condiciones para la entrega de los vales. También podría ocurrir la verificación de casos en los cuales podrían estar cargados los controles médicos en el sistema, pero no visualizarse el control médico en formato papel, lo que vislumbraría la falta de un registro de síntesis por caso. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realización de los controles médicos a fin de cumplimentar lo expuesto en la Resolución N° 734/06 y modificatoria de la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria -hoy Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe- en lo referido a Prestación alimentaria que establece: “Los vales serán entregados siempre que se verifique el cumplimiento de las siguientes condiciones: -que el titular de derecho haya asistido al control médico....No podrá efectivizarse la entrega de los vales cuando no se hayan cumplido las condiciones enunciadas.”

9) Se detectó la falta de asistencia a las actividades de capacitación del adulto responsable. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realización de las actividades de capacitación a fin de cumplimentar lo expuesto en la Resolución N° 734/06 y modif. de la ex Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria -hoy Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe- en lo referido a Prestación alimentaria que establece: “Los vales serán entregados siempre que se verifique el cumplimiento de las siguientes condiciones: .... -que el adulto responsable haya asistido a las actividades de capacitación....No podrá efectivizarse la entrega de los vales cuando no se hayan cumplido las condiciones enunciadas.”

10) No están definidos los indicadores que permiten medir el impacto del Programa ni la población bajo cobertura. “..El objetivo de facilitar el acceso a los alimentos de los niños con riesgo nutricional..” es de difícil medición ya que la información recopilada sólo mide la cantidad de vales entregados (posteriormente tarjetas magnéticas recargadas) y cantidad de titulares de derecho, pero no contribuye a medir en qué proporción la transferencia monetaria colabora con el objetivo de reducir la desnutrición de los niños. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.

#### **7.2.1.1.2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Santa Fe Vale<sup>1</sup> (posteriormente se denomina Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe –PSASF)**

En este plan, deben analizarse el cumplimiento de los requisitos previos de ingreso y los requisitos de mantenimiento en el programa. A continuación, se indican dichos requisitos:

---

<sup>1</sup> A partir de la Resolución N° 483/08 MDS se cambia la denominación por Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe –PSASF-.

Requisitos previos de ingreso (variables para otorgar el Plan)

Para considerar que un legajo se encuentra realizado en forma adecuada se toman como puntos críticos de su conformación a los siguientes:

-Informe socioeconómico donde se informa que el hogar se encuentra en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables) y siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza.

-Hogares con hijos menores de 14 años o que cuenten entre sus miembros con personas mayores de 70 años que no cuenten con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. En los casos que correspondan, deberá acompañarse el correspondiente certificado médico.

-Presentación de fotocopia DNI de cada integrante del grupo familiar.

Caso contrario, cuando alguno de los requisitos mencionados no se cumplimenta, se considera que el legajo se encuentra realizado en forma defectuosa y no cumplimentaría los requisitos de ingreso.

Egreso del programa (Variables de control de mantenimiento del Programa): se producirán cuando se verifique alguno de estos supuestos:

a) en forma automática, cuando la sectorial de informática del MDS informe:

-que el titular del beneficio no se ha presentado a retirarlo en 2 o más entregas consecutivas.

-que al realizar los distintos cruzamientos se verifica fallecimiento del titular.

b) a solicitud del municipio/CDZ

-por renuncia voluntaria del titular del beneficio.

-cuando se constate que el beneficiario ha superado la situación que dio origen a su incorporación.

-si se denuncia muerte o mudanza del titular del beneficio o cualquier otra circunstancia que, a criterio del municipio/ CDZ amerite excluir al beneficiario.

Las observaciones que pueden verificarse a partir de una auditoría de este programa son:

1) Falta de cumplimiento del requisito N° de hijos menores a 14 años o contar entre sus miembros personas mayores a 70 años que no cuenten con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Deberá exigírsele a los titulares de derecho la documental a presentar en un plazo prudencial. En el caso que no se cumplimente, que sean dados de baja del Programa.

Asimismo, realizar un reempadronamiento periódico –mínimo anual- de los titulares de derecho con el fin de verificar el cumplimiento a los requisitos para poder recibir la prestación del Programa.

2) Falta de presentación de fotocopia del DNI de cada integrante del grupo familiar. Si bien no es un requisito expreso del programa, sirve como sustento para verificar las edades y los ingresos de los miembros que componen los grupos familiares. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Ídem anterior.

3) Falta de cumplimiento de la situación hogar en situación de pobreza. La línea de pobreza no ha sido definida en cuanto a la medida de valuación. Falta de conocimiento en los C.D.Z. cuál es el monto al que refiere la misma al no estipularse claramente el monto o el importe de referencia. **Tipo de Incongruencia: Normativa y Operativa. Recomendación:** Confeccionar un informe socioeconómico de parte de un asistente social con carácter de declaración jurada para el cumplimiento del requisito hogar en situación de pobreza. Asimismo, que este punto sea verificado con el importe que mensualmente publica el INDEC para indicar cuando un hogar se encuentra bajo la línea de pobreza. Este control deberá ejercérselo sobre los integrantes del grupo familiar, controlando si

perciben ingresos a través de la consulta Certificación Negativa en la página web del ANSES (Administración Nacional del Seguro Social) y cruzamiento de otros datos con otros programas provinciales o municipales.

4) Se estableció que la cantidad de prestaciones por titular de derecho en el PSASF tendrá concordancia con el riesgo social y el tamaño del hogar. Tal definición no es objetiva por no señalar los indicadores de medición, por lo cual se presta a la discrecionalidad de la autoridad quien decide el ingreso al Programa. **Tipo de Incongruencia: Normativa Recomendación:** Modificar la normativa vigente del PSASF, en la parte que hace referencia a “...la cantidad de prestaciones por titular de derecho en el PSASF tendrá concordancia con el riesgo social y el tamaño del hogar...”, con el objeto de evitar la discrecionalidad de los funcionarios actuantes.

5) En cuanto a la formalización de Convenios de Ejecución con las Municipalidades auditadas, se podría verificar la falta de confección de los mismos. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Deberán formalizarse los Convenios con Municipios y/o Comunas a los efectos de que los mismos conozcan las obligaciones que deben cumplimentar y sanciones por incumplimiento que les corresponden a los fines de su adhesión al Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe “Tarjeta Única de Ciudadanía”.

6) Falta de realización de cruces informáticos (a través de auditoría asistida por computadora -software de auditoría- o bases de datos que contengan la información de todos los programas que se encuentran inscriptos los responsables) con otros organismos para determinar ingresos totales del grupo familiar y, de esta forma, verificar la ausencia de incompatibilidad manifestada en la normativa que expone que este programa “..no resulta incompatible con ningún otro ni con la percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza...” **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Deberán realizarse los cruces de información para verificar la ausencia de incompatibilidades expuestas en la normativa.

7) No están definidos los indicadores que permiten medir el impacto del Programa ni la población bajo cobertura. “..El objetivo de posibilitar el acceso a la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia, a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente...” es de difícil medición ya que la información recopilada sólo mide la cantidad de vales entregados (posteriormente tarjetas magnéticas recargadas) y cantidad de titulares de derecho, pero no contribuye a medir en qué proporción la transferencia monetaria colabora con el objetivo de cubrir las necesidades básicas. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.

### **7.2.2.1. Ministerio de Educación**

#### **7.2.2.1.1. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)- Comedores Escolares**

Los puntos de control más importantes son los relacionados con los aspectos organizativos de la prestación en particular.

Las observaciones que pueden verificarse a partir de una auditoría de este programa podrían ser:

1) Ausencia de control de la entrada y salida del depósito de mercadería y de la asistencia de comensales registradas diariamente. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Instar a las escuelas para que cumplimenten la normativa para permitir un control adecuado del circuito de entrada y salida del depósito, como así también de los asistentes a los comedores escolares.

2) Falta de adecuación de la infraestructura escolar en lo referente a los espacios utilizados como depósitos, comedor y cocina. Asimismo, se podría

visualizar insuficiencia de insumos utilizados para la elaboración y conservación de alimentos y para el comedor. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar acciones para el mejoramiento de infraestructura escolar en lo referente a los espacios utilizados como depósitos, comedor y cocina.

3) Insuficiencia del personal afectado a la prestación alimentaria. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Gestionar las acciones inherentes para la incorporación de personal para realizar las tareas pertinentes a la prestación alimentaria.

4) Algunas escuelas podrían no poseer planificación semanal o la misma se podría encontrar archivada al momento de la verificación in situ, por lo cual podría no estar a la vista de los padres y alumnos. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Exhibir la planificación semanal para que pueda ser vista por padres y alumnos, logrando transparencia hacia los titulares de derecho.

5) En cuanto a los asistentes a los comedores, se podría verificar al momento de la visita en algunas escuelas, una mayor o menor cantidad de comensales reales que las cantidades recibidas con transferencias de fondos asignados. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar un seguimiento en profundidad en dichas escuelas debido a la diferencia detectada, con el objeto de asignar los montos dinerarios necesarios a los asistentes del comedor.

6) En lo que refiere a la ejecución y envío de las rendiciones a la Región de parte de las instituciones, se pueden constatar demoras significativas entre el período estimado para la ejecución y, posterior, rendición de cuenta (35 días posteriores a la acreditación de los fondos) y la fecha que efectivamente se envía dicha documental. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Deberá controlarse el cumplimiento de los plazos de ejecución previstos por las escuelas. Asimismo, deberá controlarse que las instituciones remitan la rendición de cuenta a la Región dentro de los 35 (treinta y cinco) días posteriores a la acreditación de los fondos según lo expuesto en la Resolución N° 2860/04 MDS.

7) Se podría dar el caso de pagos a proveedores con dinero efectivo, en vez de utilizar cheques a la orden o transferencias a la cuenta de los mismos, que permitirían evitar la inseguridad en el manejo del dinero. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Instar a los establecimientos educativos a evitar el uso de dinero efectivo para realizar las operaciones de pago a los proveedores, asegurando la intangibilidad de los mismos con el objeto de evitar débitos en las cuentas bancarias de las escuelas, de acuerdo a lo estipulado por la Ley 25.413.

8) No están definidos los indicadores que permiten medir el impacto del Programa ni la población bajo cobertura. “..El objetivo de propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población...” es de difícil medición ya que la información recopilada sólo mide la cantidad raciones entregadas y cantidad de titulares de derecho, pero no contribuye a medir en qué proporción el servicio de comedor escolar colabora en la alimentación adecuada. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.

### **7.2.3.1. Ministerio de Salud**

#### **7.2.3.1.1. Plan Nacional Atención de la Madre y el Niño. Subprograma 01: Plan Nacional a favor de la madre y el niño**

En este plan, deben analizarse el cumplimiento de los requisitos previos de ingreso y los requisitos de mantenimiento en el programa. A continuación, se indican dichos requisitos:

Requisitos previos de ingreso (Variables para otorgar el Plan):

-Informe del médico donde se verifique alguna de las siguientes situaciones:

- a) madre desnutrida.
- b) madre amamantando.
- c) niños desnutridos hasta los 6 años.
- d) niños de peso normal de 6 meses a 2 años.

Requisitos de mantenimiento en el programa (Variables de control del Plan):

-que se mantengan las situaciones expuestas en Requisitos previos de Ingreso.

Asimismo, deben analizarse como puntos de control los aspectos operativos en la distribución, estructura edilicia, conservación y personal afectado a la operatoria de la distribución de la leche.

Las observaciones que pueden verificarse a partir de una auditoría de este programa son:

1) En lo que refiere al Padrón de titulares de derecho, podrían no encontrarse actualizados o no verificarse el informe del médico que justifique su inclusión. Asimismo, la cantidad de leche recepcionada podría resultar insuficiente para satisfacer la población asistida. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar un censo, como mínimo en forma trimestral, de los demandantes de la prestación de leche fortificada, con el objeto de evitar faltantes o sobrantes al momento de su distribución, adjuntando la documental que justifique su inclusión.

2) Podría faltar la actualización de los movimientos registrados en cuanto al modo de reparto de la leche, desde el depósito central hacia los distintos efectores. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Actualizar los movimientos del reparto de leche, a los efectos de conocer con exactitud el saldo a una fecha determinada.

3) Falta de conocimiento de parte de los titulares de derecho de la fecha de las entregas mensuales. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Informar con anticipación de las fechas de entregas mensuales a los titulares de derecho.

4) Falta de control de stock en los efectores que permita precisar a una fecha determinada el saldo existente. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Se exija a los Centros de Salud llevar fichas de stock o corte de forma que permita el reflejo del saldo existente.

5) Los depósitos no cuentan con la estructura mínima necesaria para la conservación de la leche (pisos y paredes con cerámica) y, en cuanto a su tamaño, no cuenta con el espacio físico suficiente para apilar las cajas dentro del mismo (no se puede apilar más de 6 cajas, condición que podría no cumplirse). Asimismo, podrían verificarse falta de medidas de seguridad apropiadas (matafuegos, grifos de agua, etc.) que permitan proteger las existencias allí depositadas. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Regularizar la situación de la infraestructura de los depósitos, con el objeto de cumplir las reglas mínimas de guarda de mercadería. Asimismo, reforzar las medidas de seguridad existentes, teniendo como mínimo matafuegos, grifos de agua y baldes de arena.

7) El acceso irrestricto de personal al depósito al utilizar un espacio físico prestado para el almacenamiento de la leche podría ocasionar faltante de stock, poniendo de manifiesto la pérdida de control de los responsables. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Identificar plenamente al personal involucrado en el Programa asignándole las responsabilidades específicas. Realizar controles sorpresivos de stock, a fin de identificar posibles diferencias, origen de las mismas y medidas correctivas.

8) En el circuito administrativo, se podría verificar la falta de utilización de los formularios diseñados al efecto, provocando una falta de control de entradas y salidas. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Brindar un instructivo para el adecuado funcionamiento del circuito administrativo del Programa.

9) En la mayoría de los centros barriales visitados, salvo excepciones, podría ocurrir que la cantidad de leche que le es enviada es insuficiente. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar un adecuado relevamiento de las necesidades de cada uno de los centros barriales.

10) Podría verificarse que no existen separación de funciones de las personas en las tareas administrativas en cuanto a la registración de la mercadería recibida en el Centro y las que distribuyen, vale decir que las mismas enfermeras hacen tareas administrativas, como ser la confección de padrones de titulares de derecho, recepción de mercadería, etc. Por tal motivo sucede que en varias oportunidades los remitos no son firmados por la responsable del Centro y de la que los recepciona. **Tipo de Incongruencia: Operativa. Recomendación:** Realizar una adecuada separación de funciones, logrando que la Responsable suscriba los formularios correspondientes.

11) Teniendo en cuenta las necesidades en materia social, se podría constatar que los médicos encasillen dentro del ítems distróficos, a niños que al no pertenecer a una escala de entregas, autorizadas por rangos en el Programa, los incluyen igual, a efectos de no dejarlos sin su leche fortificada, ubicándolos en el padrón como Distróficos (desnutridos), incrementado el nivel de esta categoría. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Adecuar la normativa del Programa en el aspecto del egreso del mismo (cuando está eutrófico y cumple los 2 años) para evitar que el niño pierda un alimento imprescindible en su crecimiento (la leche) y, de ese modo, no se distorsionaría la información que brinda el Programa.

12) No están definidos los indicadores que permiten medir el impacto del Programa ni la población bajo cobertura. “El objetivo de contribuir a prevenir la desnutrición” es de difícil medición ya que la información recopilada sólo mide la cantidad de leche entregada y cantidad de titulares de derecho, pero no contribuye a medir en qué proporción la dación de leche colabora en la prevención de la desnutrición”. **Tipo de Incongruencia: Normativa. Recomendación:** Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.

### **7.3. Análisis final de los Programas implementados**

**En lo que refiere a las gestiones de gobierno involucradas en el período 2006-2010, podemos afirmar que entre el gobierno justicialista del Ing. Jorge A. Obeid (2003-2007) y el del gobierno socialista Dr. Hermes J. Binner (2007-2011) no se produjeron diferencias significativas en lo que respecta a políticas sociales para los niños de cero a doce años.**

Ambos gobiernos implementaron un conjunto de medidas para la franja etaria analizada que venían impulsadas, en su mayoría, desde el Gobierno Central - Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) y Dra. Cristina Fernández (2007-continúa)- y otras que fueron implementadas por el Gobierno de Obeid y mantenidas por el gobierno socialista.

**Destacamos diez aspectos principales de la investigación realizada. Ellos son: la falta de generación de indicadores en la formulación de políticas sociales, la ausencia de superposiciones y de incompatibilidades entre los programas sociales implementados en la provincia, las incongruencias que se han presentado o podrían presentarse en la ejecución de políticas sociales, la adecuada coordinación entre organismos nacionales y provinciales, el criterio de beneficiario utilizado en la Provincia, la utilización del concepto de pobreza analizando el aspecto económico solamente y la falta de cumplimiento de la verificación de los requisitos para ser titulares de derecho y para mantenerse en los programas, los mecanismos de egresos de los programas y la colaboración entre los organismos auditados y el órgano de control.**

**El primer aspecto refiere a que en todos los programas analizados la falta de generación de índices que permitan determinar cuantitativamente los efectos positivos o negativos de las políticas implementadas. Esto evidencia una clara limitación a la hora de evaluar las políticas sociales ejecutadas.**

Indudablemente, que esta falla a la hora del diseño de las políticas sociales en la Provincia de Santa Fe debería ser un objetivo de corto, mediano y largo plazo para conocer el funcionamiento de cada política social implementada, ya sea para los directamente involucrados –los titulares de derecho- como para los ejecutores, los medios de prensa, los legisladores y la comunidad en general.

Cabe aclarar que, en el único Programa donde en la normativa se establecen indicadores es en el Plan Nacer (Programa Nacional ejecutado en la Provincia), donde se fijan una serie de trazadoras (índices) que determinan los aspectos a controlar en cada Provincia y que el cumplimiento de cada una de ellas determina que la Provincia reciba un monto adicional del Ministerio de Salud de la Nación si se logra el índice requerido.

Estos índices constituyen un aspecto fundamental del Programa, como de cualquier política social, porque permiten controlar el funcionamiento del mismo, como así también a dónde deben dirigirse las acciones de retroalimentación en aquellos índices que no funcionen de acuerdo a lo esperado. Por eso, destacamos la importancia que deben tener los índices a la hora de confeccionar políticas sociales. De otra manera, estaríamos hablando de una gestión de gobierno que no planifica sus políticas con los riesgos que ello conlleva, en cuanto a la ineficiencia, ineficacia, economía, efectividad, equidad y excelencia de sus recursos.

Para ejemplificar la validez de los indicadores según la postura asumida en el Apartado 4.10, para el Programa Comedores Escolares (Apartado 6.1.2.1), estos podrían ser los indicadores para medir el cumplimiento de las metas de la política social:

*-Índice de eficiencia:* Costo promedio de las raciones: costo total del programa/ cantidad de raciones.

*-Índice de eficacia:* Población escolar en Programa / Población total escolar.

*-Índice de economía:* Costo presupuestario estimado del gasto en Comedor Escolar / Costos reales gastados en el servicio de Comedor Escolar.

*-Índice de efectividad:* Cantidad de raciones entregadas a los alumnos / Cantidad de raciones potencialmente que podrían recibir los alumnos.

*-Índice de equidad:* cantidad de raciones recibidas en el Departamento de San Javier/ Cantidad de raciones en la Provincia.

*-Índice de excelencia:* grado de satisfacción de los padres de los alumnos que reciben las raciones diarias en cuanto a la calidad de la comida recibida.

Entendemos que como mínimo debería haber un índice de cada una de las E descritas para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa.

**El segundo factor indicado es que no se han producido superposiciones de Programas Sociales en la Provincia de Santa Fe entre las políticas públicas de origen nacional y provincial.** En este aspecto, podemos afirmar que las políticas sociales implementadas han sido complementarias tratando de mejorar la vida de los santafesinos. Esto ratifica lo expuesto en el apartado 6.1., es decir, **se verifica una coordinación entre las intervenciones públicas nacionales y provinciales, como a su vez, entre los diferentes ministerios provinciales, no sólo en lo que respecta al aspecto operativo, sino también a dónde se dirigen las intervenciones públicas.**

Si bien podríamos entender que el Programa Nutrir Más y el Santa Fe Vale (PSASF) tienen como objetivo revertir situaciones de pobreza, en el caso del Programa Nutrir Más su objetivo principal es el de facilitar el acceso a los niños con riesgo nutricional y en el PSASF es el de cubrir las necesidades básicas de la población vulnerable. Es decir, se están cubriendo dos situaciones diferentes, aunque podrían coincidir.

Otra interpretación en cuanto a superposición que podría darse es el caso de los Comedores Escolares con los Programas mencionados, pero también podemos afirmar que se trata de un servicio complementario que se brinda en la escuelas a los niños pertenecientes a sectores urbanos marginales. Podría también darse el caso que reciba los otros Programas, pero por la normativa vigente se tratan de situaciones que tienen como objetivo mejorar la nutrición de los niños, en los otros casos favoreciendo el vínculo familiar y, en este caso, actuar como una protección

complementaria al objetivo primordial que es el sistema educativo. Entendemos, que no debería ser el objetivo de la asistencia escolar el comedor escolar, pero en situaciones de vulnerabilidad, toda política social que logre la educación de sus ciudadanos cumplirá con el objetivo fundamental de toda sociedad que es el de la inclusión de sus ciudadanos.

**El tercer aspecto analizado en la Provincia de Santa es que no se han producido incompatibilidades entre los programas sociales.** En el único caso que podría darse la incompatibilidad es en el Programa Santa Fe Vale (PSASF). Este programa explicita en la normativa que “..no resulta incompatible con ningún otro ni con la percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza..” pero en la práctica pudiera resultar que no se realizan los controles cruzados a través de auditorías asistidas por computadoras (software de auditoría) o bases de datos que contengan la información de todos los Programas que se encuentran inscriptos los titulares de derecho lo que se traduce en una falta de control empírica para verificar lo expuesto en la norma. También pudiera darse el caso de quienes deben realizar los ingresos al Programa, no conozcan la normativa que se expone precedentemente o no conocen el parámetro a tener en cuenta para controlar; en este caso es el ingreso por debajo del cual los grupos familiares se encuentren dentro de la línea de pobreza.

**El cuarto aspecto mencionado refiere a las incongruencias normativas. Podemos afirmar que en la Provincia de Santa Fe, se han registrado situaciones como las expuestas en el Anexo II-Observaciones de los Programas. Generalmente, se refieren a observaciones que se producen cuando se elaboran los programas y refieren a la falta de confección de índices para verificar el grado de cumplimiento de las políticas sociales o cuando se determinan los requisitos para ser titulares de derecho de un Programa,** como por ejemplo en el Programa Santa Fe Vale (PSASF) donde se establece que “..la cantidad de prestaciones tendrá concordancia con el riesgo social y el tamaño del hogar...” dando lugar a una interpretación subjetiva de quien elabora cada ingreso al Programa, por eso se plantea en esa situación evitar la discrecionalidad del funcionario actuante. Otro ejemplo se da en el mismo

Programa cuando no se define la línea de pobreza, por eso, opinamos que debería indicarse expresamente en la normativa a qué tipo de línea de pobreza se refiere.

Por otro lado, **las incongruencias operativas que pueden surgir de las políticas implementadas en la Provincia de Santa Fe podrían derivarse de las expuestas en el Anexo II-Observaciones de los Programas. En el Anexo se las clasifica según el tipo de incongruencias a que refieren y según el origen de las mismas, pudiendo resultar de los aspectos:**

- a) **Financieros y de rendición de fondos.**
- b) **Inclusión de titulares de derecho.**
- c) **Coordinación.**
- d) **Administrativos y de gestión.**
- e) **Personal.**

En la práctica, se han verificado importantes desviaciones en el cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho o para mantenerse en los programas implementados.

**En quinto lugar, debemos mencionar que ha tomado gran impulso, a partir del año 2003 en la implementación de Políticas Sociales, la coordinación en que se apoyan diferentes políticas sociales que requieren la colaboración entre Nación y Provincia. En estos Programas, es necesaria la participación de gobiernos locales, ya sean municipales o comunales, tanto en los programas provinciales como en los nacionales. Este funcionamiento coordinado en la Provincia de Santa Fe ha operado en forma adecuada, aún cuando pueden haberse manifestado conflictos en el envío de los fondos como en la interpretación de la norma o en los aspectos operativos de las políticas sociales.**

Esto se traduce en una descentralización operativa que se promueve a través de la firma de Convenios, donde se fijan las pautas, derechos y obligaciones para cumplimentar con el objetivo del Programa. Estos cambios implican que Presidentes Comunales, Intendentes y/o diferentes administradores generen y

demanden información para respaldar el proceso de toma de decisiones en cuanto a la elección de titulares de derecho, verificar el grado de cumplimiento de los requisitos de ingreso y mantenimiento del programa, verificar el egreso de los titulares de derecho de los Programas, etc.

Esta información también es requerida desde los organismos supranacionales y provinciales para controlar el cumplimiento de los indicadores y objetivos del Programa. Es decir, que se produce una retroalimentación entre los diferentes actores políticos: nacionales, provinciales y locales. La coordinación en la implementación de los Programas es un insumo crítico a la hora de diseñar estas políticas sociales y, como fuera expuesto, la falta de indicadores que no han sido contemplados en la normativa analizada en las políticas sociales implementadas en la Provincia perjudica la retroalimentación que permitirían mejorar la política desarrollada.

Por lo tanto, la ausencia de información, ya sea por la falta de conocimiento de la realidad donde se quiere actuar, por fallas en la generación o por falta de difusión, repercutirá negativamente en las posibilidades efectivas de implementación de cualquier política social, traduciéndose en dilapidación de gasto público.

**El sexto aspecto que debe resaltarse es que en la Provincia ha mantenido el criterio de beneficiario para referirse a los que reciben las prestaciones de los diferentes Programas. Esta postura anacrónica considera como un acto caritativo del Estado basado en la voluntad de quien lo otorga. Consideramos que el criterio para hacer referencia a quienes reciben las prestaciones es el de titulares de derecho. Son ciudadanos y tienen derechos que el Estado a través de sus organismos y normas debe garantizar, como ser alimentación, vivienda, trabajo, salud, etc.**

**El séptimo punto refiere a la utilización de la medición de la pobreza analizando solamente el aspecto económico. Debería utilizarse el enfoque multidimensional que tenga en cuenta todos los aspectos que hacen al respeto de los derechos humanos (derechos económicos, sociales, políticos y culturales)**

El octavo aspecto que debemos resaltar es la verificación de cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho, ya sean de ingreso o mantenimiento, resulta en algunos programas de difícil cumplimiento. Por un lado, pueden resultar muy costosos los controles y, por otro, las dificultades que pueden enfrentar las familias pobres para cumplir con las exigencias, provocan en algunas instituciones un “compromiso” con la familia de reportar el cumplimiento de las condicionalidades aún cuando ellas no se cumplan o, peor aún, reportar como sino se haya cumplimentado en forma positiva la evolución del niño en Programa para evitar que la familia deje de percibir una fuente importante de ingresos.

El noveno punto que debiera revertirse en la Provincia son los mecanismos de egresos de las políticas sociales. Puede ocurrir que los niños no egresan de los Programas por el cumplimiento de los objetivos, sino porque sus integrante pierden las condiciones de elegibilidad de los mismos (Ej. Nutrir más cuando los niños superan los seis años) y ello provoca una disminución de los ingresos familiares. Eso debería contemplarse en la normativa de los Programas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es decir, que cada Programa involucre medidas excepcionales o un pase a otro Programa para no perjudicar a las familias que mantienen una situación económica y social desfavorable.

Por último, debemos resaltar que, si bien existe normativa que garantiza el funcionamiento del organismo, así como obligatoriedad de los restantes organismos de la administración pública para proporcionar la información que soliciten los organismos de control, eso en la práctica puede resultar de difícil cumplimiento. Hay que tener en cuenta que, a diferencia de los demás organismos, el Tribunal de Cuentas se encuentra en una posición respecto a los otros donde se presentan intereses y legitimidades distintas y, además, los otros organismos se ubican en una situación de subordinación jurídica, por lo tanto, se hace necesario lograr una colaboración de los otros estamentos y no creer que deban rendir pleitesía ante los pedidos del órgano de control.

Por eso, será fundamental que quienes desarrollen este tipo de auditorías sean personas que no se crean policías de los demás empleados públicos sino que

realicen su función logrando la retroalimentación de la política pública, es decir, sin perder de vista su función de control, involucrarse en la política social y mejorando el servicio o bien final que reciban los titulares de derecho. Además, con el agravante que en el caso de auditorías de políticas sociales requieren una particular visión social porque lo que se está auditando son servicios y bienes que se otorgan a personas vulnerables generalmente.

Creemos que si se entiende el significado de esta nueva predisposición de los organismos de control hacia la materia social auditada, podrá ser entendida como un beneficio para el órgano auditado y al órgano de control lo verán como un estamento válido para la retroalimentación de la gestión.

## **Capítulo 8**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

#### **8.1. Conclusiones**

Esta tesis pretende demostrar la importancia del control externo en el ciclo de la política pública dentro del funcionamiento del Estado.

Las causas que motivaron el desarrollo de esta investigación fueron principalmente tres: verificar cuáles son las causas que dieron origen a la aparición de políticas sociales en la Argentina; identificar y cuantificar el impacto que producen las políticas sociales en los ciudadanos; y brindar a los ejecutores y controladores de políticas sociales, una herramienta útil para la auditoría de las mismas.

En primera instancia, se realizó una reseña histórica-económica de los diferentes períodos que abarcaron desde la Dictadura Militar del `76 hasta la actualidad y cómo han afectado a las condiciones laborales y, por consiguiente, sociales de los ciudadanos de la Argentina. Primeramente, se exponen las políticas neoliberales implementadas en Argentina a partir del último cuarto del Siglo XX y como las mismas fueron condicionando el accionar de los gobiernos. Asimismo, se describe el cambio operado del modelo de valorización financiera a un régimen de acumulación productiva con inclusión social en el año 2003 y que continúa hasta la actualidad.

Como fuera expuesto en los capítulos I, II y III, se ha demostrado la relación directa entre las políticas económicas y las políticas sociales, ya que las primeras son la causa del nacimiento de las segundas que intentan sanear los efectos de las primeras.

Cuando los sistemas económicos provocan desigualdades o exclusión de los ciudadanos, el hecho siguiente es corregir esas situaciones con la implantación de programas sociales que intentan revertir ese patrón de desigualdad.

Por lo tanto, el Estado cuando actúa en un contexto capitalista y generador de desigualdades debe recurrir a intervenciones que posibiliten mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos para revertir el patrón de inequidades que se van generando. Es cuando se produce el conflicto entre quienes plantean, por un lado, un estado autista en materias sociales y, por otro, un estado activo solucionando los conflictos que provoca el sistema capitalista.

El análisis de los diferentes períodos expuestos en el Capítulo I demuestra que las políticas económicas han provocado retrocesos en la situación social argentina en los años 1976-2003. Estas políticas observaron una orientación neoliberal, que implicaba el retiro del Estado de una serie de funciones, para confiarlas a los mecanismos del mercado.

En ese período, la política social tuvo como objetivo central el “combate a la pobreza”. En ese sentido, se diseñaron políticas focalizadas que garanticen la gobernabilidad concebida como ausencia de conflictos. De esa forma, se inició un rumbo gerencial y economicista de la eficiencia en materia de políticas sociales.

Las políticas sociales estaban en línea con el modo de regulación estática de la pobreza. El objeto de esas políticas es que la pobreza no constituya un peligro social y político para la gobernabilidad del sistema. En el largo plazo, el pensamiento neoliberal sostiene que el crecimiento económico por derrame solucionará los problemas derivados de la pobreza. Lo que intentan encubrir es la generación de políticas macroeconómicas y macrosociales que generen procesos globales de distribución de recursos económicos.

Cuando asume el Dr. Néstor Kirchner (2003-2007), se inicia un nuevo modelo macroeconómico, pasando del régimen de valorización financiera previo a un régimen de acumulación productiva con inclusión social. El gobierno de la Dra. Cristina Fernández (2007/continúa) siguió en esa línea, tratando de colocar al Estado en el centro de la escena, buscando la participación activa del Estado en la economía, en el sentido opuesto de lo que manifestaban sus antecesores que dejaban librado al mercado la política del país.

En cuanto a las políticas sociales, se produce un giro donde el aspecto central de de la extensión de la protección pública pasa a ser el empleo formal y las

grandes instituciones universalistas, dejando de lado el anterior sistema cuyo rol primordial era la lucha contra la pobreza y las políticas focalizadas como garantía mínima de seguridad de los pobres. Se abandona el concepto asistencialista de las políticas sociales y lo que se intenta es la promoción social de los ciudadanos.

Sin embargo, no se ha podido recuperar la situación social previa a la dictadura militar.

Dentro del Estado se produce la relación entre políticas sociales y políticas económicas. Creemos que el Estado debe ser el garante de las necesidades sociales de sus ciudadanos y en un estado capitalista, debe intervenir a través de las políticas sociales para lograrlo. Esa intervención para corregir las fallas del mercado en la concepción teórica de Musgrave es la distribución del ingreso que tiene como objetivo una sociedad más o menos equitativa.

En el capítulo III, al hablar de política social nos referimos a las políticas que ejecuta cada gobierno respecto a aquellas situaciones que provocarán impactos directos en el bienestar de los ciudadanos a través de servicios o ingresos.

Esas políticas sociales generalmente actúan para mejorar las condiciones de pobreza de sus habitantes, entendida ésta como una situación de carencias espirituales y materiales, de privaciones y desventajas económico-sociales (imposibilidad de acceso a recursos para satisfacer el abastecimiento de bienes materiales y espirituales) que inciden en el desgaste de la calidad de vida de las personas y el despliegue de un nivel de vida que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad.

Como fuera redactado en el capítulo III, ese concepto de pobreza debe ser caracterizado como multidimensional al estar relacionado con diferentes factores que la causan, como ser económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales, familiares, demográficos, entre otras. Es decir, la definición de pobreza debe comprender todos los aspectos que hacen al respeto de los derechos humanos (derechos económicos, sociales, políticos y culturales).

Por lo tanto, para lograr el bienestar de la sociedad se ejecutan políticas sociales. De ahí, la importancia de la evaluación de las políticas públicas que posibilitarán mejorarlas, cambiarlas o eliminarlas.

Es decir, la evaluación de los programas sociales, como parte del ciclo de la política pública descrito en el capítulo III, debería ser un proceso continuo y permanente, ya sea en la etapa de planificación, ejecución y finalización de los programas sociales.

El objeto de las evaluaciones es la generación de información para la toma de decisiones para lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas para viabilizar el mejoramiento de las condiciones de vida de sus titulares de derecho.

En el capítulo indicado en párrafos recientes se expone que las auditorías de los órganos de control externo deben convertirse en la herramienta que se utilizará desde los órganos de fiscalización para la evaluación de las políticas sociales. Ese control lograría la retroalimentación de la política pública implementada para que el órgano auditado logre sus fines y objetivos propuestos y eso signifique una mejora para la ciudadanía, especialmente para los titulares de derecho a quienes se dirige la política pública implementada. Así, el control externo será parte del proceso de evaluación de la política pública.

Como lo exponemos en el capítulo IV, esta nueva visión del control externo no debe basarse solamente en el control numérico, contable y de verificación de comprobantes respaldatorios de los gastos y recursos, sino que debería fiscalizar que los recursos y gastos cumplieren la finalidad y el destino para los cuales fueron incluidos en el Presupuesto. Los Tribunales de Cuentas no sólo se deben dedicar a la acción de fiscalizar, sino que también deben proponer recomendaciones a las observaciones encontradas para que sean superadas y permitan mejorar la gestión.

Las recomendaciones al ente auditado esgrimidas por el órgano de control externo retroalimentan a la política social del Ejecutivo a través de acciones correctivas que permitan superar las deficiencias detectadas. La falta de

cumplimiento permite al órgano fiscalizador por su atributo de jurisdicción, si así lo requiera, la determinación de responsabilidades penales, civiles, administrativo-patrimoniales o disciplinarias.

El objetivo es convertir al órgano de control en un elemento constructivo, en vez de represivo si sólo se limitara a verificar el grado de cumplimiento de la norma, integrándolo a la gestión de los programas sociales.

De esta forma, la auditoría a través del órgano de control externo es un proceso retroalimentador del ciclo de la política pública, ya que su crítica va a permitir una mirada superadora de la gestión de gobierno, que no se quede en una simple expresión de deseo, sino que se vea plasmada en una mejora, modificación o, en su defecto, eliminación de la política pública por no cumplir con el objetivo para el cual fue creada.

Retomando las intervenciones del Estado a través de las políticas sociales, concluimos que deben basarse en criterios de promoción de sus habitantes y no en criterios asistencialistas tal cual fuera indicado en el capítulo V.

En cuanto a la paradoja focalización-universalización formulada en el capítulo indicado recientemente, es necesario un mix entre ambas posturas. En el corto plazo, debemos reducir los efectos de la pobreza con la focalización y en el largo plazo, necesitamos de políticas sociales universales para garantizar la promoción social. Las instancias de focalización siempre deben hacerse en un contexto de políticas universales.

Respecto a los programas de transferencias condicionadas, sostenemos que dicha herramienta debe ser utilizada con una mirada de corto plazo para brindar soluciones que permitan superar las dificultades de la coyuntura, pero para quebrar el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza debemos generar herramientas, sean o no PTC, que siembren la promoción social, que permitiría lograr que las familias se convenzan de los beneficios de las políticas de salud, educativas y sociales que garantizarían los derechos de todo ciudadano. Es un desafío que debe ser alcanzado por todos los que formamos parte de un Estado.

En lo que refiere a las gestiones de gobierno de políticas sociales para niños de cero a doce años implementadas en la Provincia de Santa Fe en el período 2006-2010, podemos afirmar que entre el gobierno justicialista del Ing. Jorge A. Obeid (2003-2007) y el del gobierno socialista Dr. Hermes J. Binner (2007-2011) no se produjeron diferencias significativas, tal como fuera explicitado en el capítulo VII.

Ambos gobiernos implementaron un conjunto de medidas para la franja etaria analizada que venían impulsadas, en su mayoría, desde el Gobierno Central - Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) y Dra. Cristina Fernández (2007-continúa)- y otras que fueron implementadas por el Gobierno del Dr. Obeid y mantenidas por el gobierno socialista del Dr. Binner.

La investigación realizada se resume en diez aspectos principales que se exponen a continuación:

1. Se observa la falta de generación de índices que permitan determinar cuantitativamente los efectos positivos o negativos de las políticas implementadas. Esto evidencia una restricción a la hora de evaluar las políticas sociales ejecutadas ya que esto se constituye en una limitante en la etapa del diseño, como también en la etapa de ejecución y evaluación de los programas sociales para los directamente involucrados –los titulares de derecho-, empleados y funcionarios, medios de prensa, legisladores, organismos de control y la comunidad en general.

La importancia de los índices se convierte en un aspecto fundamental de cualquier política social, al permitir controlar el funcionamiento del mismo, como así también a dónde deben dirigirse las acciones de retroalimentación en aquellos índices que no funcionen de acuerdo a lo planificado. La falta de confección de los índices significa que estamos ante una gestión de gobierno que no planifica sus políticas con los riesgos que ello conlleva, en cuanto a la ineficiencia, ineficacia, economía, efectividad, equidad y excelencia de sus recursos.

Un ejemplo de la importancia de los indicadores según la postura asumida en el Apartado 4.10, y para el Programa Comedores Escolares (analizado en el

Apartado 6.1.2.1) podría conformar la siguiente estructura de indicadores para medir el cumplimiento de las metas de la política social:

-Índice de eficiencia: Costo promedio de las raciones: costo total del programa/ cantidad de raciones.

-Índice de eficacia: Población escolar en Programa / Población total escolar.

-Índice de economía: Costo presupuestario estimado del gasto en Comedor Escolar / Costos reales gastados en el servicio de Comedor Escolar.

-Índice de efectividad: Cantidad de raciones entregadas a los alumnos / Cantidad de raciones potencialmente que podrían recibir los alumnos.

-Índice de equidad: cantidad de raciones recibidas en el Departamento de San Javier/ Cantidad de raciones en la Provincia.

-Índice de excelencia: grado de satisfacción de los padres de los alumnos que reciben las raciones diarias en cuanto a la calidad de la comida recibida.

Entendemos que como mínimo debería haber un índice de cada una de las E descritas para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa.

2. No se han producido superposiciones de Programas Sociales en la Provincia de Santa Fe entre las políticas públicas de origen nacional y provincial. En este aspecto, podemos afirmar que las políticas sociales implementadas han sido complementarias tratando de mejorar la vida de los santafesinos. Esto ratifica lo expuesto en el apartado 6.1., es decir, se verifica una coordinación entre las intervenciones públicas nacionales y provinciales, como a su vez, entre los diferentes ministerios provinciales, no sólo en lo que respecta al aspecto operativo, sino también a dónde se dirigen las intervenciones públicas.

3. No se han producido incompatibilidades entre los programas sociales implementados en la Provincia de Santa Fe. En el único caso que podría darse la incompatibilidad es en el Programa Santa Fe Vale (PSASF). Este programa explicita en la normativa que “..no resulta incompatible con ningún otro ni con la

percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza...” pero en la práctica pudiera resultar que no se realizan los controles cruzados a través de auditorías asistidas por computadoras (software de auditoría) o bases de datos que contengan la información de todos los Programas que se encuentran inscriptos los titulares de derecho lo que se traduce en una falta de control empírica para verificar lo expuesto en la norma. También pudiera darse el caso de quienes deben realizar los ingresos al Programa, no conozcan la normativa que se expone precedentemente o no conocen el parámetro a tener en cuenta para controlar; en este caso es el ingreso por debajo del cual los grupos familiares se encuentren dentro de la línea de pobreza.

4. En cuanto a las incongruencias normativas, se han registrado situaciones como las expuestas en el Anexo II-Observaciones de los Programas, generalmente asociadas a la falta de confección de índices para verificar el grado de cumplimiento de las políticas sociales, la discrecionalidad del funcionario actuante al momento de incluir a los titulares de derecho relacionado con la subjetividad de los requisitos para estar contenidos en los programas o la falta de definición de conceptos claves de la normativa (Ej. línea de pobreza).

Con respecto a las incongruencias operativas, las distintas situaciones que pueden verificarse de las políticas implementadas en la Provincia de Santa Fe podrían derivarse de las expuestas en el Anexo II-Observaciones de los Programas. En el Anexo se las clasifica según el tipo de incongruencias a que refieren y según el origen de las mismas, pudiendo resultar de los siguientes aspectos:

- a) Financieros y de rendición de fondos.
- b) Inclusión de titulares de derecho.
- c) Coordinación.
- d) Administrativos y de gestión.
- e) Personal.

En la práctica, se han verificado importantes desviaciones en el cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho o para mantenerse en los programas implementados.

5. Ha tomado gran impulso, a partir del año 2003 en la implementación de Políticas Sociales, la coordinación en que se apoyan diferentes políticas sociales que requieren la colaboración entre Nación, Provincia y gobiernos locales. Este funcionamiento coordinado en la Provincia de Santa Fe ha operado en forma adecuada en la ejecución de los programas, aún cuando pueden haberse manifestado conflictos en el envío de los fondos como en la interpretación de la norma o en los aspectos operativos de las políticas sociales.

6. Se ha mantenido el criterio de beneficiario para referirse a los que reciben las prestaciones de los diferentes Programas sociales.

7. Utilización de la medición de la pobreza para fijar determinados parámetros en programas sociales recurriendo solamente al aspecto económico.

8. En cuanto a la verificación de cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho, ya sean de ingreso o mantenimiento, resulta en algunos programas de difícil cumplimiento. Por un lado, pueden resultar muy costosos los controles y, por otro, las dificultades que pueden enfrentar las familias pobres para cumplir con las exigencias, provocan en algunas instituciones un “compromiso” con la familia de reportar el cumplimiento de las condicionalidades aún cuando ellas no se cumplan o, peor aún, reportar como sino se haya cumplimentado en forma positiva la evolución del niño en Programa para evitar que la familia deje de percibir una fuente importante de ingresos.

9. En cuanto a los mecanismos de egresos de las políticas sociales, ha ocurrido en algunos casos que los niños no egresan de los Programas por el cumplimiento de los objetivos, sino porque sus integrantes pierden las condiciones de elegibilidad de los mismos (Ej. en Nutrir más cuando los niños superan los seis años) y ello provoca una disminución de los ingresos familiares.

10. Si bien existe normativa que garantiza el funcionamiento del organismo, así como obligatoriedad de los restantes organismos de la administración pública para proporcionar la información que soliciten los organismos de control, eso en la práctica puede resultar de difícil cumplimiento. Se hace necesario lograr una colaboración de los otros estamentos y no creer que deban rendir pleitesía ante los pedidos del órgano de control.

## **8.2. RECOMENDACIONES**

Para lograr la retroalimentación de la política pública, entendemos que una base importante de recomendaciones que permitan superar las incongruencias que podrían suscitarse, podrían ser las siguientes:

1) Realizar la inversión y rendición de fondos de acuerdo a lo estipulado en el plazo de la normativa involucrada.

2) Desarrollar las medidas necesarias a fin de evitar errores en el ingreso de los datos respecto a un titular de derecho, lo que determina que ese responsable reciba una prestación doble. Para ello es conveniente la utilización de un sistema informático que cumpla con los requisitos de los usuarios y sirva de control para evitar casos de de doble prestación para un mismo titular de derecho. Entre las medidas que podrían efectivizarse, cabe mencionar a:

-desarrollar un sistema informático que permita la carga de cada titular de derecho.

-permitir la carga descentralizada de los datos de los titulares de derecho para el ingreso al Programa desde las unidades ejecutoras descentralizadas.

-controlar la carga de los datos desde una unidad central y verificar que no se manifiesten duplicidades de titulares de derecho.

-ingresar al programa a los titulares de derecho desde la unidad central.

3) Exigir el cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho de cada programa, aportando la documental correspondiente en un plazo prudencial. En el caso de que no se cumplimente, deberán ser dados de baja de los Programas. Asimismo, realizar un reempadronamiento periódico de los titulares de derecho con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para poder recibir la prestación de cada Programa.

4) Realizar cruzamientos de bases de datos para verificar la ausencia de incompatibilidades para ser titulares de derecho del Programa. Un método de cruzamiento de auditoría debería seguir las siguientes pautas:

-determinar los requisitos que deben verificarse en el Programa involucrado analizando la normativa correspondiente.

-en base al punto anterior, elegir las bases de datos más convenientes a los fines del cruzamiento de información, pudiendo resultar alguna de las siguientes: Personas vivas y fallecidas del Registro Civil, Personal dependiente de la Administración Pública Provincial de Recursos Humanos de la Provincia, Titulares de derecho y Responsables de los titulares de derechos de los Programas involucrados.

-realizar los cruzamientos entre las bases de datos elegidas para verificar que no haya incompatibilidades para acceder al Programa, utilizando un software de auditoría que permita:

- a) incorporar las tablas de las bases de datos utilizadas.
- b) unir las tablas para determinar los involucrados que podrían estar sujetos a incompatibilidades.
- c) analizar los casos que resulten del punto anterior.
- d) determinar duplicados en el Programa social auditado.
- e) analizar los casos que resulten excluidos de la normativa.

f) para los casos c) y e) solicitar al organismo auditado que aclare las situaciones detectadas.

g) realizar el informe final indicando que se den de baja las situaciones incompatibles con la normativa.

5) Diseñar en forma conjunta un proyecto que contemple la programación de tareas y distribución de responsabilidades de los actores intervinientes de los diferentes Ministerios o dependencias involucradas, permitiendo un adecuado intercambio de información referido a los legajos de los titulares de derecho, a la capacitación desarrollada y a la inclusión de los titulares de derecho en los padrones, entre otras acciones.

6) Formalizar los convenios con Municipios y/o Comunas a los efectos de que los mismos conozcan las obligaciones que deben cumplimentar y las sanciones por incumplimiento que les corresponden por la adhesión al Programa involucrado.

7) Habilitar registros de titulares de derecho, los cuales deben cumplir con las garantías mínimas de guarda y archivo, permitiendo el acceso y registro ágil de la información y sistematización para el seguimiento de los casos.

8) Instar a los establecimientos para que confeccionen las planillas de entrada y salida de mercaderías para realizar los controles de inventario de las mercaderías del depósito, como así también de los asistentes al comedor.

9) Adecuar la infraestructura institucional en lo referente a los espacios utilizados como depósito, comedor y cocina.

10) Exhibir la planificación semanal de los comedores para que pueda ser vista por asistentes y familiares, logrando transparencia hacia los titulares de derecho.

11) Realizar un seguimiento de las instituciones donde se detecten diferencias en la cantidad de asistentes al comedor, con el objeto de asignar los fondos necesarios para los comensales reales.

12) Instar a los establecimientos a evitar el uso de dinero en efectivo para realizar las operaciones de pago a proveedores.

13) Informar con anticipación de las fechas de entrega de mercaderías mensuales a los titulares de derecho.

14) Reforzar las medidas de seguridad que permitan proteger las mercaderías en los depósitos, incorporando matafuegos, grifos de agua como mínimo.

15) Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.

16) Gestionar la incorporación del personal para realizar las tareas pertinentes a la prestación del servicio.

17) Identificar al personal involucrado en el Programa, asignándole las responsabilidades inherentes al control de la mercadería en depósito.

18) Realizar una adecuada separación de funciones para evitar la duplicación de tareas en un mismo Responsable. Las tareas que deben separarse son las que refieren a la recepción de mercadería, pago y elección de proveedores, salida y utilización de mercadería.

19) Encarar desde los órganos de control la evaluación de los programas sociales para mejorar el diseño, desarrollo e implementación de las políticas sociales.

20) Confeccionar los Presupuestos provinciales en términos físicos, además de los aspectos financieros que en la actualidad son los únicos que se utilizan. Esto posibilitaría la auditoría de gestión y conocer el insumo, producto y necesidades que trata de satisfacer la política pública, tanto en la etapa ex ante (programación) como ex post (concluida la ejecución).

21) Los órganos de control deben mantener su función jurisdiccional, ya que en la práctica los organismos que la han perdido (el caso de las Auditorías) ha sido

un aspecto negativo para el control externo en general y, por lo tanto, el resultado de ello es que la mirada retroalimentadora de las auditorías pierde su empuje y eficacia.

22) Los organismos de control deberían iniciar el camino hacia un control orientado a las 6 E, sin desviarse de su control técnico, para lo cual será necesario contar con parámetros objetivos como indicadores de los programas auditados, como asimismo, con estadísticas que puedan conformarse a partir de la gestión de las políticas sociales. Sólo así, estaríamos hablando de una verdadera retroalimentación de los programas sociales.

23) Los organismos estatales deben iniciar el camino que considere a los que reciben prestaciones del Estado como titulares de derecho, porque son ciudadanos y es el Estado el responsable de garantizar a través de sus organismos y normas un conjunto de derechos como ser alimentación, vivienda, trabajo, salud, entre otros.

24) Utilización del enfoque multidimensional para la medición de la pobreza que tenga en cuenta todos los aspectos que hacen al respeto de los derechos humanos (derechos económicos, sociales, políticos y culturales)

25) Contemplar mecanismos de egreso en la normativa de los Programas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que no resulten en un doble perjuicio: la disminución de los ingresos familiares y la falta de cumplimiento del objetivo del Programa. Es decir, que cada Programa involucre medidas excepcionales o un pase a otro Programa para no perjudicar a las familias que mantienen una situación económica y social desfavorable.

26) Lograr el cambio de mentalidad de los auditores de programas sociales, incorporando a personal que no tenga una mirada policial sobre la política pública, sino que considere que está realizando una retroalimentación del Programa. No se trata de perder de vista la función de control, sino que nos referimos al grado de involucramiento positivo en la política social que posibilitará una mejora del servicio o bien final que reciban los titulares de derecho. Esta nueva visión de los

auditores requiere que se entienda a la pobreza con una mirada social que priorice el aspecto ético.

Creemos que si se entiende el significado de esta nueva visión de los organismos de control hacia la materia social auditada, los órganos fiscalizadores se convertirán en un insumo para el órgano auditado y, así, serán vistos por la ciudadanía en general como estamentos válidos para la retroalimentación de la gestión.

Anexo I - Programas implementados en la Provincia de Santa Fe para niños de 0 a 12 años (período 2006-2010)

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
6.1.1.1.	Nutrir Más	- Niños menores 6 años -pertencientes a familias en situación de vulnerabilidad social social -evaluación médica presente riesgo nutricional	-que el beneficiario haya asistido al control médico -que el adulto responsable haya asistido a las actividades de capacitación	-facilitar el acceso a los alimentos de los niños con riesgo nutricional -detectar otros factores que pueda incidir en el riesgo nutricional infantil (analfabetismo, desocupación de los padres, inadecuada eliminación de excretas, falta de agua, vivienda precaria) -fortalecer los hábitos alimentarios de las familias -capacitar a las familias en cuanto a la integración de las necesidades de los niños -acciones de búsqueda para encontrar niños menores de seis años en potencial riesgo nutricional	Ninguna	prestación alimentaria (vale y después tarjeta precargada)	Desarrollo Social
6.1.1.2.	Santa Fe Vale (posteriormente Programa Seguridad Alimentaria Santa Fe -PSASF)	- hogares en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables) - familias que tengan hijos menores de 14 años o que cuenten entre sus miembros con personas mayores de 70 años que no cuenten con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados	-que se mantenga la situación que le dio origen a su incorporación	-posibilitar el acceso a la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente -complementar con otras modalidades de asistencia alimentaria, tales como comedores comunitarios, a los fines de favorecer la integración familiar en el hecho cotidiano de compartir la mesa -fomentar la participación activa del conjunto de la sociedad en la implementación de esta política social	No resulta incompatible con ningún otro ni con la percepción de ingresos, siempre que la suma total de ingresos del grupo familiar determine que el mismo se encuentra bajo la línea de pobreza	prestación alimentaria (vale y después tarjeta precargada)	Desarrollo Social
6.1.2.1.	Comedores Escolares	-niños de sectores urbanos marginales.	No hay requisitos	-propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado	Ninguna	copa de leche (desayuno o merienda)	Educación

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
		El ingreso se produce a través de instituciones educativas, considerando registros censales de la ocupación de sus padres.		las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población		comedor (almuerzo o cena)	
6.1.3.1.	Subprograma 01: Plan Nacional a favor de la madre y el niño	-informe médico donde se verifique algunas de las siguientes situaciones: a) madre desnutrida b) madre amamantando c) niños desnutridos (distróficos) hasta los 6 años d) niños de peso normal (eutróficos) de 6 meses a 2 años Población vulnerable bajo línea de pobreza o sin cobertura social	-control médico donde se mantengan las condiciones de los requisitos de ingreso	-reducir la morbilidad materna e infantil. Lograr que la población más vulnerable, en su mayoría bajo la línea de pobreza o sin cobertura social, sea receptora de los kilos de leche asignada en este Programa	Ninguna	leche fortificada ( 2 kg)	Salud
	Subprograma 02: PROMIN	-niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil no hay requisitos de ingresos. Refiere a la población atendida en efectores públicos.	-No hay requisitos de mantenimiento.	-reducir la morbilidad materna e infantil.	Ninguna	medicamentos e insumos esenciales	Salud
	Subprograma 04: Plan Nacer	-mujeres embarazadas hasta finalización del embarazo y hasta 45 días posteriores. -niños y niñas menores de 6 a-	-que se mantenga la situación expuesta en Requisitos previos de ingreso.	-reducir la morbilidad infantil y materna, aumentar la accesibilidad y cobertura formal de la población en materia de salud y a la conformación de nuevos esquemas de gestión, financiamiento y asig-	Ninguna	la Nación transfiere un monto per cápita por beneficiario. -controles prenata-	Salud

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
		ñios, que no posean cobertura de salud y con domicilio en la provincia. El requisito de ingreso es voluntario.		nación de recursos para la Salud.		les; controles de vacunas a niños menores de 18 meses, controles de talla, peso y encefálico a niños menores 1 año y controles de talla y peso a niños menores 6 años	
6.1.3.2.	Calendario Nacional de Vacunación	desde nacimiento hasta 21 años de edad	No hay. Hasta los 21 años es obligatorio.	-protección de los habitantes del país contra las enfermedades prevenibles.	Ninguna	vacunas	Salud
6.2.1.1.	Programa Escuelas Formación Deportiva	-niños de franja poblacional de menores ingresos (sectores de mayor exclusión) Se realiza el ingreso a través de clubes, vecinales, escuelas, centros de educación física e instalaciones deportivas de Municipios y Comunas. La institución debe presentar: - proyecto de planificación - solicitud de institución avalante (deporte a desarrollar, cantidad de alumnos, lugar, días y horarios)	Según lo expuesto en Requisitos de Ingreso.	-utilizar el deporte como factor educativo coadyuvante a la formación integral del hombre y como recurso para la recreación y el esparcimiento de la población. Se intenta: -orientar a los niños y a los jóvenes hacia actividades adecuadas a sus intereses. -interesar a Municipalidades y Comunas en apoyo logístico a las Escuelas de Formación Deportiva.	Ninguna	enseñanza de deportes	Desarrollo Social

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
6.2.1.2.	Acompañantes Ciudadano	-niño/a y adolescente que preste su consentimiento en la propuesta de acompañamiento en su comunidad o ámbito. Se le dará prioridad a niños y adolescentes que han cometido ilícitos y que se encuentren en situación de vulnerabilidad de derechos dado el debilitamiento de su trama familiar, social e institucional. El requisito de ingreso es a demanda de los interesados.	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-restitución de derechos vulnerados de los niños y adolescentes que se encuentren en dificultad respecto a determinados ámbitos de relación (familia, escuela, amigos, vecinos, etc.) o que se encuentren afectados por el consumo de sustancias o conflictos con la ley. -participación y responsabilización de la comunidad -coordinar diferentes acciones de articulación con instituciones de la comunidad local -consolidar redes interinstitucionales a fin de generar estrategias de abordaje conjunto para la promoción de espacios sociales de participación, reflexión, recreación.	Ninguna	-dispositivo conformado por un número de acompañantes con la coordinación y dirección técnica profesional, abogado al trabajo con adolescentes en situación de vulnerabilidad	Desarrollo Social
6.2.1.3.	Acompañantes Personalizados	-niños/as y adolescentes en estado de crisis o urgencia subjetiva y social (crisis psicótica, intoxicación, trastornos graves, ataque de pánico) -niños/as y adolescentes pertenecientes a familias vulnerables -niños/as y adolescentes expuestos a situaciones de vulnerabilidad debido a la declinación en la función de sus padres	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-acompañar, auxiliar y sostener al niño/a o adolescente en estado de crisis o urgencia subjetiva y además provocar, moldear y participar en el proceso de estabilización, que vaya desde la ruptura de todos los lazos con el Otro -en la que se encuentra al momento de entrar en el Programa- a la mínima compensación subjetivo-social posible -que el niño/a o adolescente cuente con la presencia real y efectiva de un adulto que lo auxilie a sobrellevar el estado de crisis por el que atraviesa, durante un tiempo limitado pero variable -auxiliar y representar al niño/a en los diferentes espacios vitales -recuperar un estado subjetivo saludable mínimo	Ninguna	-prestación de un acompañante personalizado que consiste en acompañar a diferentes niños, adolescentes en situación de crisis subjetiva, brindando contención, apoyo y presencia real de OTRO simbólico. -acompañamiento hospitalario -acompañamiento institucional	Desarrollo Social

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
6.2.1.4.	Familias Solidarias	-niño/a pertenecientes a familias vulnerables que no pueden vivir en su entorno familiar con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de pobreza	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-Brindar alojamiento a niños/as, adolescentes en ámbitos familiares que le brinden atención, protección y cuidado durante un tiempo, cuando se hallen carentes de cuidados parentales, de manera complementaria a la misma, respetando identidad y facilitando su vinculación o búsqueda de una familia definitiva. -promover el surgimiento de familias solidarias, evitando la institucionalización	Ninguna	prestación de familia solidaria que consiste en una forma de cuidado alternativo de tipo familiar para niños y niñas que no pueden vivir con su familia	Desarrollo Social
6.2.1.5.	Programa Convenio con Municipios y Comunas	-lo determinará la Municipalidad o Comuna que presenten crisis o problemática social detectada a través de estudios de campo o relevamiento	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-dar solución a problemas sociales de grupos familiares -preparar a la familia para adquirir cierto nivel de calidad de vida -vincular a la familia con la comunidad	Ninguna	según lo que se suscriba en el Convenio. Generalmente, asistencia económica, capacitación o asesoramiento.	Desarrollo Social
6.2.1.6.	Programa Convenio con Entidades Privadas	-menores y familias en situación de riesgo o desprotección	Hasta que la autoridad competente disponga lo contrario.	-contribuye a la generación de una política de gestión asociada entre la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y las ONG a favor de garantizar la implementación de leyes nacionales y provinciales en materia de infancia -de asignar recursos económicos para la atención de problemas sociales que afectan al menor y su familia	Ninguna	asistencia técnica y financiera a las instituciones privadas atento al número de plazas	Desarrollo Social
6.2.1.7.	Comedores Comunitarios	personas provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas	Hasta que la autoridad competente disponga lo contrario.	-asistencia financiera a ONG para complementar la actividad de comedores comunitarios o mediante la entrega de módulos alimentarios que atiendan a	Ninguna	asistencia financiera a ONG y a personas físicas	Desarrollo Social

Capítulo	Programa	Población Destinataria. Requisitos solicitados a los titulares de derecho para el Ingreso al Programa	Requisitos de mantenimiento del Programa	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
				destinatarios finales.			
6.2.2.1.	Programa Provincial de Diabetes	-niños y jóvenes diagnosticados con diabetes Para el ingreso se requiere el diagnóstico de diabetes	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-capacitar a todo el equipo de salud actuante en los efectores de salud de la provincia, que tienen a su cargo la atención de pacientes diagnosticados con diabetes, ya la comunidad que los compromete.	Ninguna	medicamentos y descartables	Salud
6.2.2.2.	Programa de Control de Tuberculosis	-atender a todos los grupos etéreos , pero con mayor énfasis a los grupos vulnerables, sean estos con necesidades básicas insatisfechas como inmunosuprimidos Para el ingreso, se requiere el diagnóstico de la enfermedad.	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-reducir la mortalidad de TBC. -reducir la morbilidad por TBC. -reducir la infección. -reducir la resistencia a los medicamentos.	Ninguna	medicamentos	Salud
6.2.2.3.	Programa de Dermatología Sanitaria y Lepra	-grupos susceptibles inmunológicamente expuestos, contactos intradomiciliarios. Para el ingreso, se requiere el diagnóstico de la enfermedad.	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-mantener la prevalencia de la lepra al punto de que no constituya un problema de salud pública.	Ninguna	tratamiento PQT	Salud
6.2.2.4.	Programa de control de la enfermedad de chagas	-niños menores de 15 años que residen en zona de riesgo y tratar los niños positivos con medicamento parasiticida -analizar a los hijos de madres	Que no se modifique la situación expuesta en Requisitos de ingreso.	-evitar la transmisión intervectorial de la enfermedad. -detectar los niños infectados por transmisión congénita para que ingresen al esquema de tratamiento.	Ninguna	-análisis serológicos. Bombas rociadoras. Insecticida. Tratamiento de la enfermedad.	Salud

Capítulo	Programa	<b>Población Destinataria.</b> <b>Requisitos solicitados a los</b> <b>titulares de derecho para el</b> <b>Ingreso al Programa</b>	<b>Requisitos de</b> <b>mantenimiento del</b> <b>Programa</b>	Objetivos	Incompatibilidades	Prestación	Ministerio
		chagásica durante el primer año de vida. Para el ingreso, se requiere el diagnóstico de la enferme- dad.				-tratamiento de chagas positivo.	

Anexo II - Observaciones de los Programas

<b>Generales a todos los programas</b>	
<b>Observación</b>	<b>Recomendación</b>
<p><b>Incongruencias operativas</b></p> <p>a) Financieras y rendición de fondos</p> <p>1) Atraso en la inversión y rendición de los fondos.</p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p> <p>2) Errores en el ingreso de los datos respecto a un mismo titular de derecho, lo que determina que ese responsable reciba una prestación doble.</p> <p>3) Falta de cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho. Asimismo, se verifica la falta de actualización de los padrones.</p> <p>4) Falta de realización de cruzamiento de información para verificar la ausencia</p>	<p>1) Realizar la inversión y rendición de fondos de acuerdo al plazo estipulado en la normativa involucrada.</p> <p>2) Desarrollar las medidas necesarias a fin de mejorar el aspecto puntualizado, de tal manera que el sistema informático cumpla con los requerimientos de los usuarios y sirva de control para evitar casos de doble prestación para un mismo titular de derecho. Entre las medidas que podrían efectivizarse, cabe mencionar a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-desarrollar un sistema informático que permita la carga de cada titular de derecho.</li> <li>-permitir la carga descentralizada de los datos de los titulares de derecho para el ingreso al Programa desde las unidades descentralizadas ejecutoras.</li> <li>-controlar la carga de los datos desde una unidad central y verificar que no se manifiesten duplicidades de titulares de derecho.</li> <li>-ingresar al Programa a los titulares de derecho desde la unidad central.</li> </ul> <p>3) Exigir el cumplimiento de los requisitos para ser titulares de derecho, aportando la documental correspondiente en un plazo prudencial. En el caso de que no se cumplimente deberán ser dados de baja del programa. Asimismo, realizar un reempadronamiento periódico de los titulares de derecho con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para poder recibir la prestación del Programa.</p> <p>4) Realización de los cruzamientos de bases de datos para verificar la ausencia de</p>

de incompatibilidades para acceder al Programa.

incompatibilidades para ser titulares de derecho del Programa. Un método de

### Observación

### Recomendación

#### c) Coordinación

5) Inadecuada articulación entre las áreas de Ministerios involucrados, en lo respecta al intercambio de información referido a los legajos de los titulares de derecho, a la capacitación y a la inclusión de los titulares de derecho en los padrones.

cruzamiento de auditoría debería seguir las siguientes pautas:

- Determinar los requisitos que deben verificarse en el Programa involucrado.
- En base al punto anterior, elegir las bases de datos más convenientes a los fines del cruzamiento de información, pudiendo resultar ser alguna de las siguientes:  
Personas vivas del Registro Civil, Personas fallecidas del Registro Civil,  
Personal dependiente de la Administración Pública Provincial de Recursos Humanos de la Provincia, Titulares de derecho y Responsables de los Programas involucrados.
- Realizar los cruzamientos de datos entre las bases elegidas para verificar que no haya incompatibilidades para acceder al Programa, utilizando un software de auditoría que permita:
  - a) incorporar las tablas de las bases de datos utilizadas.
  - b) unir las tablas para determinar los involucrados que podrían estar sujeto a incompatibilidades.
  - c) analizar los casos que resulten del punto anterior.
  - d) determinar duplicados en el programa social auditado.
  - e) analizar los casos que resulten excluidos de la normativa.
  - f) para los casos c) y e) solicitar al organismo auditado que aclare las situaciones detectadas.
  - g) realizar el informe final indicando que se den de baja las situaciones incompatibles con la normativa.

5) Diseño en forma conjunta de un proyecto que contemple la programación de tareas y distribución de responsabilidades de los actores intervinientes a los fines de mejorar la política pública implementada, permitiendo un adecuado intercambio de información referido a los legajos de los titulares de derecho, a la capacitación desarrollada y a la inclusión de los titulares de derecho en los padrones, entre otras acciones.

6) Falta de formalización de los Convenios de Ejecución con las Municipalidades y/o Comunas.	6) Formalizar los Convenios de Ejecución con las Municipalidades y/o Comunas a los efectos de que los mismos conozcan las obligaciones que deben cumplimentar y las
<b>Observación</b>	<b>Recomendación</b>
<p>d) Administrativas y de gestión</p> <p>7) La modalidad de archivo dificulta el acceso a la información. Los volúmenes de documentación no se encuentran en un espacio físico adecuado. Inexistencia de un registro de síntesis por caso que permita el seguimiento y la sistematización del proceso.</p> <p>8) Ausencia de control de las entradas y salidas del depósito de mercadería y de la ausencia de comensales registradas diariamente.</p> <p>9) Falta de adecuación de la infraestructura institucional en lo referente a los espacios utilizados como depósito, comedor y cocina. Asimismo, se podría visualizar insuficiencia de insumos utilizados para la elaboración y conservación de alimentos y para el comedor.</p> <p>10) Falta de visualización de la planificación semanal del comedor o la misma se podría encontrar archivada al momento de la verificación in situ, por lo cual podría no estar a la vista de los asistentes y familiares.</p> <p>11) En cuanto a los asistentes a los comedores, se podría verificar al momento de la visita, una mayor o menor cantidad de comensales reales que las cantidades recibidas con transferencias de fondos asignadas.</p> <p>12) Pago a proveedores con dinero en efectivo, en vez de utilizar cheques a la orden o transferencias a la cuenta de los mismos, que permitirían evitar la inseguridad</p>	<p>sanciones por incumplimiento que les corresponden por adhesión al Programa involucrado.</p> <p>7) Habilitar un registro de titulares de derecho, el cual debe cumplir con las garantías mínimas de guarda y archivo, permitiendo el acceso y registro ágil de la información y la sistematización para el seguimiento de los casos.</p> <p>8) Instar a los establecimientos para que confeccionen las planillas de entrada y salida de las mercaderías que posibiliten realizar el control de inventario de las mercaderías del depósito, como así también de los asistentes al comedor.</p> <p>9) Adecuar la infraestructura institucional en lo referente a los espacios utilizados como depósito, comedor y cocina.</p> <p>10) Exhibir la planificación semanal para que pueda ser vista por asistentes y familiares, logrando transparencia para los titulares de derecho.</p> <p>11) Realizar un seguimiento en profundidad de la institución debido a las diferencias detectadas, con el objeto de asignar los montos dinerarios necesarios a los asistentes al comedor.</p> <p>12) Instar a los establecimientos a evitar el uso de dinero en efectivo para realizar las operaciones de pago a los proveedores.</p>

en el manejo del dinero.	
13) Falta de conocimiento de parte los titulares de derecho de las entregas de mer-	13) Informar con anticipación de las fechas de entregas de mercaderías mensuales a
<b>Observación</b>	<b>Recomendación</b>
<p>caderías mensuales.</p> <p>14) Podrían verificarse falta de medidas de seguridad mínima apropiadas (matafuegos, grifos de agua, etc.) que permitan proteger las mercaderías allí depositadas.</p> <p>15) No están definidos los indicadores que permitan medir el impacto del Programa ni la población bajo cobertura.</p> <p><b>e) Personal</b></p> <p>16) Insuficiencia del personal afectado a la prestación del servicio.</p> <p>17) Acceso irrestricto del personal al depósito podría ocasionar falta de stock de mercadería.</p> <p>18) No existe separación de funciones de las personas en las tareas administrativas en cuanto a la registración de la mercadería recibida en la institución y las que se distribuyen.</p>	<p>los titulares de derecho.</p> <p>14) Reforzar las medidas de seguridad existentes.</p> <p>15) Fijar los parámetros que permitan medir el impacto del Programa en base a indicadores.</p> <p>16) Gestionar la incorporación de personal para realizar las tareas pertinentes a la prestación del servicio.</p> <p>17) Identificar al personal involucrado en el Programa, asignándole las responsabilidades inherentes al control de la mercadería en depósito.</p> <p>18) Realizar una adecuada separación de funciones para evitar la duplicación de tareas contrapuestas en un mismo Responsable. Las tareas que deben separarse son las que refieren a la recepción de mercadería, pago a proveedores, salida de mercadería, utilización de mercadería y elección de proveedores.</p>
<b>Específicos al Programa</b>	
<b>Observación</b>	<b>Recomendación</b>
<p>Programa Nutrir Más</p> <p><b>Incongruencias operativas</b></p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p>	

<p>19) Falta de documentación para verificar si los titulares corresponden o no a familias en situación de vulnerabilidad social.</p>	<p>19) Confección de los informes de vulnerabilidad social para cumplimentar con la normativa vigente.</p>
<p><b>Observación</b></p>	<p><b>Recomendación</b></p>
<p>21) Verificación en los controles de talla y peso de los titulares de derecho, que se encuentren en el programa resultando que en un porcentaje de casos hay disminución de talla de los mismos.</p> <p>22) Falta de evaluación médica donde se indica el riesgo nutricional.</p> <p>22) Falta de control médico mensual de los titulares de derecho, vulnerando las condiciones de entrega de los vales. También podría ocurrir la verificación de casos en los cuales podrían estar cargados los controles médicos en el sistema, pero no visualizarse el control médico en formato papel, lo que vislumbraría la falta de un registro de síntesis por caso.</p> <p>23) Falta de asistencia a las actividades de capacitación.</p> <p><b>Programa Santa Fe Vale (PSASF)</b>  <b>Incongruencias operativas</b></p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p> <p>24) Falta de cumplimiento de la situación hogar en situación de pobreza. de pobreza no ha sido definida en cuanto a la medida de valuación.</p> <p><b>Incongruencias normativas</b></p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p>	<p>20) Establecer un criterio uniforme para realizar el control médico mensual, con el objeto de evitar las fluctuaciones que puedan perjudicar el impacto del programa.</p> <p>21) Realizar la evaluación médica que indican el riesgo nutricional conforme a la normativa vigente.</p> <p>22) Realización de los controles médicos a fin de cumplimentar con lo expuesto en la normativa vigente.</p> <p>23) Realización de las actividades de capacitación a fin de cumplimentar con la normativa vigente.</p> <p>24) Confeccionar un informe socioeconómico de parte de un asistente social con carácter de declaración jurada para el cumplimiento del requisito hogar en situación de pobreza.</p>

<p>25) La línea de pobreza no ha sido definida en cuanto a la medida de valuación.</p> <p>26) Se estableció que la cantidad de prestaciones tendrá concordancia con el ries-</p>	<p>25) Evaluar esta línea con el informado por el INDEC para poder evaluar el requisito hogar en situación de pobreza.</p> <p>26) Modificar la normativa vigente del PSASF, en la parte que hace referencia a "...</p>
<p><b>Observación</b></p>	<p><b>Recomendación</b></p>
<p>go social y el tamaño del hogar. Tal definición no es objetiva por no señalar los indicadores de medición, por lo cual se presta a la discrecionalidad de la autoridad quien decide el ingreso al Programa.</p> <p><b>Programa Plan Nacional a favor de la madre y el niño</b></p> <p><b>Incongruencias operativas</b></p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p> <p>27) No se verifica el informe médico que justifique su inclusión como titular de derecho. Asimismo, la cantidad de leche recepcionada podrá resultar insuficiente para satisfacer a la población asistida.</p> <p><b>Incongruencias normativas</b></p> <p>b) Inclusión de titulares de derecho</p> <p>28) Teniendo en cuenta las necesidades en materia social, se podría constatar que los médicos encasillen dentro del ítem distróficos, a niños que al no pertenecer a una escala de entregas, autorizadas por rangos en el Programa, los incluyen igual, a efectos de no dejarlos sin su leche fortificada, ubicándolos en el Padrón como Distróficos (desnutridos), incrementando el nivel de esta categoría.</p>	<p>la cantidad de prestaciones por titular de derecho del PSASF tendrá concordancia con el riesgo social y el tamaño del hogar...", con el objeto de evitar la discrecionalidad de los funcionarios actuantes.</p> <p>27) Con el objeto de evitar faltantes o sobrantes al momento de la distribución, adjuntar la documental que justifique su inclusión.</p> <p>28) Adecuar la normativa del Programa en el aspecto del egreso del mismo (cuando a imprescindible en su crecimiento (la leche) y, de ese modo, no se distorsione la información que brinda el Programa.</p>

**BIBLIOGRAFÍA GENERAL:**

- ASOCIACION ARGENTINA DE POLITICAS SOCIALES, I Congreso Nacional de Políticas Sociales, *Estrategias de articulación de Políticas Sociales*, Universidad Nacional Del Quilmes, AAPS Ediciones, Buenos Aires, 2002.
- ASOCIACION ARGENTINA DE POLITICAS SOCIALES, III Congreso Nacional de Políticas Sociales, AAPS Ediciones, Buenos Aires, 2006.
- AGIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D., “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina, 2010.
- ANDRENACCI, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Documento Técnico N° 5. “Herramientas de Auditoría de Gestión, Buenos Aires, 1995.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. JORNADAS 2002. “El Control Público en la Argentina”. Auditoría General de la Nación, Buenos Aires 2003.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, *Jornadas 2003. Auditoría e Integración Regional*, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires 2004.
- AYALA ESPINO, José, Mercado, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía. UNAM. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Primera Edición 1996.
- ATCHABAHIAN, Adolfo, “Organismos de control externo en la hacienda pública. Importancia de su raigambre constitucional” en XXIII Simposio

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Catamarca, 2006.
- BANCO MUNDIAL, *Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.
  - BANCO MUNDIAL, *La medición de la pobreza*, en Revista de comercio exterior, vol. 42, num. 4, México, 1990.
  - BIRF-BANCO MUNDIAL, *Los Programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.
  - BECCARIA, Luis (2007), *El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos*, en Kosacoff B., *Crisis, Recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, 2007.
  - BENZRIHEN, Jorge I., *La auditoría y el control interno en el sector público nacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1977.
  - BORON, Atilio A., *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2000.
  - CARDON, Ruben C.A. y CASTIGLIONE, Antonio Virgilio, *Temas de Tribunales de Cuentas*, El Liberal, Santiago del Estero, Argentina, 1988.
  - CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias N° 46, Octubre 2005.
  - COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/ SEDESOL, 2006.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- CRUCES, Guillermo, EPELE, Nicolás y GUARDIA, Laura, “Los Programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina”, División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile, 2008.
- CRUCES, Guillermo y GASPARINI, Leonardo, *Programas sociales en la Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Maestría en Economía. Universidad Nacional de la Plata, Documento de trabajo N° 77, Noviembre 2008.
- CHÁVEZ NEGRÍN, Ernesto. El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares. En: El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Ciudad de La Habana, Cuba: marzo 2003.
- DRI, Rubén R. Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. En publicación: La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx Atilio Boron CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina 2000. ISBN: 950-9231-47-9.
- ESPINA PRIETO, Mayra Paula. “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del estado en la experiencia cubana”. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- FERRER, Aldo, *La economía argentina*, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- FOWLER NEWTON, Enrique: “Cuestiones Fundamentales de Auditoría”. Editorial Tesis S.A., 1989.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- FOWLER NEWTON, Enrique: “Auditoría aplicada. Tratado de Auditoría I y II”. Ediciones Macchi, 1994.
- GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo, *La asignación universal por hijo. Impacto, discusión y alternativas*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Plata, Documento de Trabajo N° 102, Julio, 2010.
- GASPARINI, Leonardo, CROSTA, Facundo, HAIMOVICH, Francisco, ALVAREZ, Beatriz, HAM, Andrés y SÁNCHEZ, Raúl, “Un piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales” Documento de Trabajo Nro. 71, Julio, 2008, CEDLAS, Universidad Nacional de la Plata.
- GALIANO, Sebastián, *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*, Serie Políticas sociales N° 116, CEPAL, División de Desarrollo Social, Publicación de Naciones Unidas, Enero 2006.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en Revista Desarrollo Económico, IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre-Diciembre, 1996, Bs. As., Argentina.
- GOLBERT, Laura, ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 84. Santiago de Chile, 2004.
- HABERMAS, Jurgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1986.
- IVANEGA, Miriam Mabel, *Mecanismos del control público y argumentaciones de responsabilidad*, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- JARAMILLO, Ana, *Introducción*, Planificación Social, Buenos Aires, 1992.
- KAUFFER MICHEL, Edith F., “Las políticas públicas; algunos apuntes generales”. En: Revista Ecofronteras No 16, agosto de 2002. El Colegio de la Frontera Sur, México.
- KIRCHNER, ALICIA M., *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. Tomo I*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2010.
- KLIKSBURG, Bernardo, *Diez Falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, en Centro de Documentación en Políticas Sociales. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Washington, 2000.
- LARRUE, Corinne, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, París, 2000.
- LEVINAS, Lena *Proteção social: sem compulsórios nem clientelas*, Teoría y Debate, Año 16, N° 55, San Pablo, 2003.
- LICCIARDO, Cayetano A., *Análisis crítico de la ley de administración financiera y de control del sector público nacional*, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, volumen XXXVII, año 1992.
- LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L. y RODRIGUEZ, C., *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila editores - CIEPP, Buenos Aires, 1999.
- MADARIAGA E, Aldo, *Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades*, CEPAL, Octubre, 2009.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- MARCHIONNI, Mariana y CONCONI, Adriana, *¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Maestría de Economía, Universidad Nacional de la Plata, Documento de trabajo N° 76, Octubre 2008.
- MINUJIN, Alberto, DELAMONICA, Enrique y DAVIDZIUK, Alejandra, *Pobreza Infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas pública*, Cuadernos de Ciencias Sociales, 140, FLACSO, Costa Rica, 2006.
- MUSGRAVE, Richard, *Teoría de La Hacienda Pública*, 1967.
- OFFE, Clauss, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid, 1990.
- ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO (EURORAI). “Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa”. EURORAI, Valencia, España, 2007.
- PANIGO, Demian y NEFFA, Julio Cesar, *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*, Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Buenos Aires, 2009.
- PAUTASSI, Laura, ROSSI, Julieta y CAMPOS, Luis, *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), mayo de 2003.
- PAUTASSI, Laura y ZIBECCHI, Carla, *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, CEPAL Serie Políticas Sociales N° 159, División Desarrollo Social, Naciones Unidas, Chile, 2010.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- PIATTONI, Simona, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2001
- RAPOPORT, Mario et al, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Macchi, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- REPETTO, Fabián. “Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile”. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- RIPA ALBERDI, Vicente, *El presupuesto y su control*, Ed. Ideas, Buenos Aires, 1947.
- RODRIGUEZ, Roberto Mario, *Los costos en el sector público*, Errepar, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- SANÉ, Pierre, *Las ciencias sociales y humanas en la lucha contra la pobreza*, en Boletín de MOST (París) N° 10, 2001.
- SECRETARIADO PERMANENTE DE TRIBUNALES DE CUENTAS, ORGANOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *XVIII Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Organos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina*, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, 2005.
- SISTEMA DE INFORMACION, MONITOREO Y EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES (SIEMPRO), SDS, *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*, Buenos Aires, 1999.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- SCHVARZER, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica – 1987.
- SEN, AMARTYA, *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza, 1992.
- SEN, Amartya, *La desigualdad económica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- SERRANO, Claudia, “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario”. CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias N° 46, Octubre 2005,
- SEN, Amartya, *Nuevo exámen de la desigualdad*, Ed. Alianza TERMINAR
- SPICKER, Paul, *Definitions of poverty: eleven clusters of meaning*. En Gordon y Spicker, *The international glossary on poverty*, 1999.
- TAVARES SOARES, Laura, *De las ciencias sociales internacionales: La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución*. En publicación: CIPS, en Boletín Electrónico, Año I, no. 4. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, Cuba. Enero 2005.
- TAVARES SOARES, Laura, *As políticas de ajuste neoliberal na América Latina*, en *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*, Petrópolis, Vozes, 2001.
- TOWNSEND, Peter, *La conceptualización de la pobreza*, en revista de comercio exterior, vol. 53, num. 5, México, 1993.
- THOENIG, Jean-Claude Thoenig, “Présentation”, en Jean Leca, Madeleine Grawitz, *Traité de Science Politique, Les Politiques publiques*, Tomo 4, PUF, París, 1985.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- VALLES VIVES, Francesc. Tesis Doctoral “Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional”. Universidad Autónoma de Barcelona, 2001.
- VILLARESPE, Verónica, “Los economistas políticos clásicos: pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes” en Problemas del Desarrollo, Vol. 31, núm. 123, México, Instituto de Investigaciones Económicas (I I Ec), UNAM, octubre-diciembre 2000.
- WACQUANT, Loïc. “Las cárceles de la miseria”. Manantial, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- ZICCARDI, Alicia, (comp) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, 2da. Ed., CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- ZIBECCHI, Carla, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008

**BIBLIOGRAFÍA LEGAL:**

- Ley Nacional N° 25.561 Emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.
- Ley Nacional N° 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Resolución Nacional N° 2040/03 MDS.
- Resolución Nacional N° 2121/10 MDS.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Ministerio de Desarrollo Social (2005): Resolución 825/05.
- Plan Nacional “En Favor de la Madre y el Niño”.
- Ley Nacional 25.724 – Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.
- Decreto Nacional N° 1018/03 – Reglamentación de la Ley de Creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
- Decreto Nacional N° 1121/03 Decreto de Necesidad y Urgencia que proroga la Emergencia Alimentaria Nacional
- Decreto Provincial N° 1780/81.
- Decreto N° 336/06 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Resolución N° 000429/04 – SEPC – hoy Ministerio de Desarrollo Social – Aprueba el “Programa de Recuperación del Niño en Riesgo Nutricional”.
- Resolución N° 000734/06 –SEPC – hoy Ministerio de Desarrollo Social – Aprueba los nuevos lineamientos para el Programa Nutrir Más.
- Resolución N° 000033/06 – SEPC – hoy Ministerio de Desarrollo Social – Aprueba el Programa “Santa Fe Vale” y su correspondiente reglamentación. Dejada sin efecto por la Resolución N° 000011/07 SEPC.
- Resolución N° 000834/06 –SEPC – hoy Ministerio de Desarrollo Social – Rectifica parcialmente la Resolución N° 000033/06 estableciendo nuevos montos para la prestación alimentaria del programa.
- Resolución N° 000011/07 – SEPC – hoy Ministerio de Desarrollo Social- Introduce algunas modificaciones al Reglamento del Programa Santa Fe Vale. Modelos de Adhesión al Programa. Ratificación del monto establecido por Resolución N° 000834/06 SEPC

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Resolución provincial N° 483/08 MDS.
- Resolución provincial N° 784/10 MDS.
- Ley nacional 24.195 “Ley Federal de Educación”.
- Ley Provincial N° 12.591.
- Decreto Provincial N° 2.179/06.
- Resolución Provincial N° 1.055/07 M.E.
- Resolución 2860/04 M. Desarrollo Social de la Nación.
- Decreto Provincial N° 1505/75. Funcionamiento de los comedores escolares.
- Resolución N° 1398/95 M. Educación de la Provincia.
- Resolución N° 778/97 M. Educación de la Provincia.
- Resolución N° 1629/97 M. Educación de la Provincia.
- Resolución N° 0511/01 M. Educación de la Provincia. “Menús de Invierno y Verano para los establecimientos que cuentan con servicio de Comedor Escolar y/o Copa de Leche”, “Instructivo para la elaboración y comprensión de los menús” y “Pautas básicas de Higiene y Manipulación de Alimentos”.
- Resolución N° 0443/02 M. Educación de la Provincia. “Pautas Alimentarias-Nutricionales para la confección y elaboración de los menús de Comedor Escolar y Copa de Leche”.
- Decreto Provincial N° 187/00 - Norma de creación del Programa Provincial “Ayuda Solidaria Santa Fe”.
- Decreto Provincial N° 1780/81.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Resolución N° 000042/00 - SEPC Reglamentación del Programa Provincial “Ayuda Solidaria Santa Fe”
- Resolución N° 000803/00 – SEPC Deja sin efecto Res. Nros. 000065 y 210 y rectifica la planilla Anexa “A” de la Resolución N° 000042. Establece los requisitos que deben reunir los beneficiarios del programa, la documentación a presentar por los beneficiarios y las contraprestaciones que deben cumplimentar.
- Ley Nacional N° 24.459.
- Decreto Nacional N° 2.724/02.
- Resolución Nacional N° 198/03 Ministerio de Salud de la Nación.
- Decreto Nacional N° 1104/04.
- Decreto Provincial N° 2130/07.
- Ley Nacional N° 22.909.
- Decreto Provincial N° 2443/2000.
- Disposición N° 0054/09 de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.
- Resolución N° 0439/07 de la ex SEPC –hoy MDS- se aprueba el Programa “Acompañantes Personalizados”.
- Resolución N° 0925/07 de la ex SEPC.
- Ley provincial N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Resolución N° 0465/07 de la ex SEPC.

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Decreto provincial N° 213/91 se aprueba el Programa “Convenio con Municipios y Comunas”
- Ley Nacional N° 26.233.
- Decreto Provincial N° 5.214/91 se aprueba el Programa “Convenios con Entidades Privadas”.
- Resolución provincial N° 0718/09 MDS se aprueba el Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios.
- Fichas de proyectos de salud de: Programa Provincial de Diabetes, Programa de Control de enfermedades respiratorias y tuberculosis, programa de dermatología sanitaria y lepra y programa de control de enfermedades del chagas.

**PÁGINAS DE INTERNET:**

- <http://www.pagina12.com.ar> Página Web Del diario Página 12.
- <http://www.gao.gov> página web U.S. Government Accountability Office
- [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca) página web Auditor General of Canada
- <http://www.desarrollosocial.gov.ar> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- <http://www.trabajo.gov.ar> Página Web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- <http://www.santafe.gov.ar> Página web del gobierno de la provincia de Santa Fe.
- ESPINA PRIETO, Mayra Paula. Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 11. En publicación: Cuadernos Del Pensamiento Crítico

**BIBLIOGRAFIA**  
**Tesis Magíster en Administración Pública**  
**Diego Salzman**

- Latinoamericano N° 11. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: agosto 2008. [Citado: 11/7/2010]. en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/prieto/prieto.pdf>
- GRASSI, Estela, “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina en la década del ‘90”. En publicación: e-l@tina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 1, no. 4: Julio-Setiembre/2003.[Citado:15/7/2010].Disponibleen:<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina4.pdf> ISSN: 1656-9606.
  - HINTZE, Jorge, *Control y evaluación de gestión y de resultados*, en Documentos TOP sobre Gestión Pública (1999), Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)
  - VACCARISI, Maria Elizabeth. Capítulo 6. Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social. En publicación: Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina . CEHEPYC, Centro de Estudios Historicos de Estado, Política y Cultura; Facultad de Humanidades; Universidad Nacional del Comahue; Neuquén, Argentina, 2005. [Citado: 12/7/2010]. Disponible en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/cap6.pdf> ISSN: 987-9028-53-8.
  - THWAITES REY, Mabel y CASTILLO, José. La vigencia del Manifiesto Comunista: su importancia para pensar el estado y la democracia. En publicación: Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras Atilio A. Boron, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2001. ISBN: 950-9231-41x, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/teoria1/rej.rtf>.