

**III JORNADAS UNIVERSITARIAS INTERNACIONALES  
DE CONTABILIDAD**

*Montevideo, Uruguay 5, 6 y 7 de noviembre de 2008*

*Contabilidad y Universidad: Nuevos Desafíos*

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

\*\*\*\*\*

AREA TÉCNICA

**TEMA: TEORÍA CONTABLE**

**SUBTEMA: INFORMACIÓN CONTABLE SOCIAL, AMBIENTAL  
Y SU AUDITORÍA**

**TÍTULO DEL TRABAJO:**

*Los programas de transferencias condicionadas como objeto de análisis de  
la Contabilidad Social. Su evolución en Argentina después de la crisis de 2001*

Autora:

Dra. (UBA) María del Carmen Rodríguez de Ramírez

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Centro de Investigaciones en Responsabilidad Social y Auditoría (CIARS)  
de la Sección de Investigaciones Contables del  
Instituto de Administración, Contabilidad y Técnicas Cuantitativas para la Gestión  
Dirección: Av. Córdoba 2122 – 2° Piso – 1025 – CABA  
Teléfono/Fax: 5411-4370-6163  
e-mail: irodera@econ.uba.ar

Buenos Aires, octubre de 2008

## **Los programas de transferencias condicionadas como objeto de análisis de la Contabilidad Social. Su evolución en Argentina después de la crisis de 2001**

Dra.(UBA) María del Carmen Rodríguez de Ramirez

### **0. Resumen**

Hemos discutido en otros encuentros el fuerte impacto que han tenido para la profesión los grandes escándalos corporativos que impactaron profundamente a la opinión pública desde el año 2001. Desde la perspectiva teórica disciplinar, ello puso de manifiesto la relevancia de considerar como objeto de análisis la compleja red de relaciones entre individuos y grupos que -en su carácter de agentes sociales y económicos- interactúan en los mercados. La actual crisis resultante de la denominada “burbuja especulativa” y los más cercanos escándalos de corrupción ligados a activos provenientes de actividades delictivas han puesto nuevamente sobre el tapete la cuestión, atravesada por el eje ético, recalcando la importancia de los sujetos -personas e instituciones- involucrados en la actividad contable que trasciende a terceros, centrada en estos casos en el mundo de los negocios.

El lema de las jornadas, *Contabilidad y Universidad: Nuevos Desafíos*, nos ha llevado a reflexionar acerca de cuáles son para nosotros los “nuevos” desafíos que enfrenta la disciplina contable y la Universidad. Creemos que aquí adquiere una particular dimensión el sostenimiento de una mirada que no se circunscriba al ámbito estrecho del “mercado” y que extienda el abordaje interdisciplinario para promover en los futuros profesionales una manera de observar la realidad que permita analizar cuestiones vinculadas con el desarrollo sustentable e integre las preocupaciones alrededor de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la desigualdad para generar estrategias tendientes a su reducción.

Siempre hemos sostenido que la universidad pública cumple un papel fundamental por cuanto su misión, además de formar ciudadanos responsables, solidarios y críticos para servir a los intereses de la sociedad en la que desarrollarán sus actividades profesionales y personales en el sector privado, público o en otras organizaciones de la sociedad civil, es también la de contribuir a mejorar las situaciones críticas existentes a través del desarrollo de investigaciones que aborden los problemas que se presenten en aras de lograr una sociedad más justa.

Si bien los planteos referidos a la Responsabilidad Social no son para nada novedosos, en tanto esa aproximación constituye la justificación misma de la inversión en educación superior que se contrapone con posiciones economicistas, los cambios en el contexto y la desigualdad existente en América Latina nos ponen frente al reto de reflexionar sobre estas cuestiones para contribuir, desde la mirada disciplinar, al diseño de estrategias tendientes a promover la inclusión.

En este trabajo trataremos de señalar, desde la mirada contable, algunas características del proceso de transición que se viene dando en el programa de transferencias condicionadas de mayor alcance y cobertura que se ha desarrollado en Argentina para dar respuesta a la crisis económica y social que se produjo en 2001. Haremos foco en las vinculaciones más relevantes que hemos detectado hasta el momento dentro de este proceso entre sectores (economía y desarrollo social, especialmente), entre niveles de gobierno, y entre los ámbitos público, privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

## 1. Introducción

En el trabajo que presentamos en la edición anterior de estas Jornadas nos referíamos a la frontera cada vez más difusa entre las organizaciones lucrativas y otras de la sociedad civil y los contextos sociales en donde se hallan insertas. Sosteníamos que ello se evidenciaba a través de a) las vinculaciones crecientes con iniciativas regionales, nacionales e internacionales que abordan cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos y del medio ambiente (y, consecuentemente amplían los radios de acción sectoriales más tradicionales), y b) las relaciones que se plantean con los participantes en la cadena de creación de valor (por sobre los integrantes tradicionalmente considerados, como son los inversores, proveedores, empleados y clientes).

En ese sentido, detectábamos la importancia de considerar y vincular la información surgida de los Informes de Sostenibilidad respecto de ciertos aspectos relacionados con el involucramiento de las empresas en cuestiones que tienen que ver con su compromiso en la promoción de su responsabilidad social en general y, particularmente, a través del cumplimiento de los principios relacionados con el trabajo decente, tanto internamente, para con su personal, como a través de toda la cadena de creación de valor<sup>1</sup>. Estos temas y los vinculados con el área de actuación en la comunidad suelen tener un solapamiento fuerte con la protección de los sectores vulnerables y los programas de inclusión social, ya sea que se encuentren insertos en programas gubernamentales o surjan de la propia empresa.

Las sinergias entre la esfera privada y pública, que se concretan a través del compromiso social de las organizaciones puesto en acción efectivamente, tienen diversas vías de canalización y la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la desigualdad -que aqueja a la región latinoamericana- nos enfrenta a desafíos permanentes para el diseño de estrategias que logren potenciar esas posibilidades de vinculación.

Entendemos que un paso posible en esa dirección podría estar dado por el intento de sistematización de experiencias sobre programas de inclusión social que hayan logrado perdurar en el tiempo, con la mirada puesta en la posibilidad de estructuración sistemática de la información de manera de permitir una adecuada rendición de cuentas y una toma de decisiones informada.

Si las formas de comunicar las relaciones con los partícipes en la cadena de creación de valor aún no han alcanzado una sistematicidad que permita interpretar adecuadamente su incidencia para las propias organizaciones y para la sociedad en su conjunto dentro del

---

<sup>1</sup> Aparecía como una asignatura pendiente la concreción de las vinculaciones declamadas en los informes y su exteriorización apropiada, aun en el caso de gran parte de las empresas multinacionales -líderes en revelaciones sobre impactos económicos, sociales y ambientales-, según algunas investigaciones realizadas sobre las *mejores prácticas* a nivel de información sobre sostenibilidad. Del relevamiento que efectuamos en ese momento de los informes registrados en la Base de Informes de la GRI por 3 empresas argentinas pertenecientes a distintos sectores que estaban realizando sus primeras experiencias en este tipo de presentaciones, surgían imprecisiones en el alcance, escaso cruce con información financiera que podría resultar de utilidad para la conformación de indicadores sintéticos y el hecho de que el cumplimiento normativo se resaltara dentro de las acciones de mejora cuando, en nuestra opinión, debería ser un componente básico de la gestión ordinaria de todo ente socialmente responsable.

ámbito micro contable, las dificultades se hacen más evidentes cuando se avanza hacia la esfera meso y macro contable.

En los trabajos analizados en la primera parte del Proyecto de Investigación que estamos realizando<sup>2</sup> señalábamos que parecía existir consenso acerca de la endeblez de la información sistematizada en la mayoría de los casos para facilitar la incorporación a los programas, monitorearlos y evaluar su desempeño. Estas cuestiones, que podrían ser interpretadas como meramente tecnocráticas u operativas pueden, sin embargo resultar funcionales a una “filtración” no deseada de recursos o a una aplicación discrecional de los mismos que distorsione los objetivos de inclusión proclamados.

En la segunda etapa del proyecto trienal, nos encontramos relevando iniciativas en Argentina para confeccionar un inventario acerca de los temas que se están trabajando y sistematizar los ejes transversales de análisis, para poder proponer un diagnóstico de situación que integre los aspectos observados en las diversas alternativas dentro de los desarrollos teóricos analizados.

En este trabajo trataremos de señalar, desde la mirada contable, algunas características del proceso de transición que se viene dando en el programa de transferencias condicionadas de mayor alcance y cobertura que se ha desarrollado en Argentina para dar respuesta a la crisis económica y social que se produjo en 2001. Haremos foco en las vinculaciones más relevantes que hemos detectado hasta el momento dentro de este proceso entre sectores (economía y desarrollo social, especialmente), entre niveles de gobierno, y entre los ámbitos público, privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

## **2. Programas de transferencias condicionadas en la Argentina reciente**

En América Latina y en nuestro país se ha encarado una amplia variedad de programas sociales para hacer frente a la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y proteger a los grupos sociales más vulnerables. En ellos conviven diversos objetivos y enfoques y se siguen aproximaciones que abarcan, entre otras, el otorgamiento de beneficios sociales (en forma de transferencias monetarias o en especie condicionadas o no), la búsqueda de consolidación de redes de gestión ante riesgos y vulnerabilidades de grupos específicos, o la promoción de iniciativas con orientación productiva.

Si bien en los últimos años, han adquirido gran difusión los programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano y al desarrollo de capacidades, la experiencia proveniente de las evaluaciones de impacto que se han efectuado a nivel de organismos supranacionales señala que, aunque han resultado positivos para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud en el corto plazo, no resulta factible aún evaluar su capacidad para sostener la reducción de la pobreza a mediano plazo y para lograr el objetivo de romper con los esquemas de reproducción de la pobreza en el largo plazo<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica PICT 2005 – 38218 “*Aportes de la Contabilidad para mejorar el monitoreo y potenciar el desarrollo de programas de inclusión social. Una perspectiva de integración micro y macro contable*”, acreditado por Resol CS 573/08 como UBACyT 2008-2010 E028 - Anexo I (Proyectos de Grupos Consolidados desde el 1º de mayo de 2008 hasta el 30 de abril de 2010). Se desarrolla en el ámbito del Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social de la Sección de Investigaciones Contables del Instituto de Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión de la FCE de la UBA.

<sup>3</sup> Villatoro (2007) realiza un interesante análisis de los PTC que se han implementado en AL en 15 países entre 1995 y 2007. Rescata la importancia de considerar experiencias en otros contextos pero

Nos interesa analizar el caso argentino en la implementación de este tipo políticas insertas en el enfoque de la responsabilidad social. Entendemos que los sistemas de monitoreo y evaluación que acompañan el diseño, la administración y las readecuaciones de los programas que se proponen en este marco deberían contemplar los controles necesarios para contribuir a la transparencia. El rol de la Contabilidad en estas cuestiones adquiere una importancia fundamental, al igual que en los procesos tendientes a la construcción participativa de los productos informativos para distinto tipo de usuarios y en los servicios para brindar confiabilidad (verificación externa) de sistemas e informes. La construcción de sistemas de información contable integrados y adecuadamente articulados debería orientarse a sustentar una adecuada gestión y a procurar una rendición de cuentas oportuna de manera de permitir a los distintos interesados la toma de decisiones informada.

## 2.1. Aspectos caracterizantes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El JJHD fue creado por Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional y la normativa complementaria que reglamentó su ejecución surgió de la autoridad de aplicación, el *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. Rápidamente la cantidad de beneficiarios superó los 2 millones con lo que se convirtió en el plan de mayor alcance y cobertura en la Argentina hasta el momento.

El programa brindaba una ayuda económica no remunerativa de \$150 a Jefas y Jefes de Hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad<sup>4</sup>; y a jefas o cónyuges del jefe de hogar embarazadas cuando ambos se encontraran desocupados. Los beneficiarios debían garantizar la asistencia escolar de los hijos y cumplir con el cronograma de vacunación de los mismos.

Se preveían, así mismo, una serie de acciones tendientes a mejorar y fortalecer la empleabilidad de los beneficiarios que participaran en actividades socio-productivas, las que se instrumentaban a través de sus *Componentes* y otras líneas de acción contenidas en el Plan Integral para la Promoción del Empleo.

Un tema que produjo muchas dudas en el ámbito público y en los medios de comunicación – en nuestra opinión debido a la falta de seguimiento y exteriorización adecuada, lo que hace a la transparencia de la información- ha sido el grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación requeridas a los beneficiarios. El diseño del Programa contemplaba en su normativa la realización de **tareas como contraparte al cobro** de los \$150. Dichas tareas podían consistir en la participación en alguna de las siguientes actividades (con una dedicación horaria diaria no inferior a 4 horas ni superior a 6) que insertaban al programa dentro de una estrategia más amplia ligada al objetivo de eliminar las causas de reproducción intergeneracional de la pobreza:

- Proyectos comunitarios: actividades colectivas que atienden a un conjunto de necesidades y problemas sociales de gran heterogeneidad y que, en general, están asociadas a los contextos locales del beneficiario y promueven el desarrollo de actividades que tienden a superar problemáticas sociales o déficit de infraestructura barrial y comunitaria.

---

plantea la necesidad de concentrar la atención en las características particulares de cada país. Es decir, la replicabilidad de este tipo de programas no puede asumirse como automática.

<sup>4</sup> Al momento de su lanzamiento el monto del beneficio representaba el 75% del SMVM que se encontraba en \$200 en mayo de 2002.

- Microemprendimientos productivos: actividades que se realizan de manera asociada con otras personas en las cuales se produce algún bien que se intercambia (independientemente de la unidad de cambio) o es consumido por aquellos que lo producen, excluyendo a terceros.
- Asistencia a la escuela: terminalidad educativa.
- Cursos de capacitación: formación en oficios.
- Tareas administrativas en municipios, delegaciones provinciales, etc.
- Trabajo en empresas : componente solidario

## 2.2. Evaluaciones y otras yerbas

Los cuestionamientos surgidos alrededor PJJHD parecen opacar sus logros que, de todas formas, no han podido ser evaluados en términos del objetivo de inclusión social proclamado como fundamento.

Las evaluaciones y estudios realizados coinciden en reivindicar la estrategia del plan en materia de transferencia de ingresos para reducir la pobreza, en señalar aspectos vinculados a condiciones de empleabilidad y en denunciar errores de inclusión (beneficiarios que ya tenían otros trabajos). Así, podría sintetizarse que existe consenso en considerar que el aporte central del plan ha sido haber actuado como red de protección social en un contexto de crisis, brindando relativo alivio a la pobreza.

Desde lo conceptual, con este plan se afianzó el camino hacia el planteo de la inclusión social como derecho y se reinstaló el concepto de ciudadanía y la consigna de la centralidad del trabajo como eje, unido a los otros aspectos que hacen al desarrollo humano: la alimentación, la salud y la educación.

En lo que hace a los aspectos institucionales, el Programa Jefes planteó como central la reubicación del rol del Estado en las políticas sociales, promoviendo la articulación de los distintos niveles de gobierno (otorgando nuevos roles a los gobiernos locales y reinstalando la idea de servicio público con el establecimiento de las oficinas municipales de empleo) y también de los sectores al establecer, para las contraprestaciones y prestaciones, vinculaciones con la educación, la salud y las obras públicas y vivienda. Así, por ejemplo, al proponer el acercamiento a instituciones educativas para terminar estudios, se descubrió el déficit de oferta del sistema educativo, lo que contribuyó a iniciar un proceso paulatino y progresivo para responder a esa demanda.

Lamentablemente, en lo que se refiere a las evaluaciones, no se encararon dentro de un sistema de seguimiento coherente que permitiera intervincular bases de datos para analizar la evolución de la situación de los beneficiarios. En junio de 2004 se llevó a cabo lo que se sostiene como segunda y última evaluación del programa: un trabajo de campo que consistió en la aplicación presencial de un cuestionario a una muestra probabilística de 3.657 beneficiarios representativa de un millón de beneficiarios correspondientes al Gran Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires. No se llevaron a cabo otros estudios, sosteniéndose esta postura, en principio, por los altos costos institucionales que implica, y además, por la decisión política de reasignación del PJJHD hacia otros planes o componentes de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios.

Los componentes señalados supra tienen una fuerte vinculación con el mundo del trabajo y su relación con las organizaciones sociales a nivel micro (empresas, organizaciones de la sociedad civil, representaciones de gobiernos locales) ya sea que se aborde desde situaciones del mercado o dentro de la llamada economía solidaria. Desde el

ámbito micro, los Informes de Sostenibilidad contemplan este tipo de vinculaciones aunque, como hemos comentado en trabajos anteriores, aún nos hallamos lejos de su exteriorización sistematizada<sup>5</sup>.

Al momento de la realización de la Evaluación del PJJHD, más del 80% de los beneficiarios declaró estar participando en actividades de contraprestación. A través de los datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC<sup>6</sup>, se aprecia cómo disminuyó el porcentaje de beneficiarios que realizaba contraprestación (de un 76,4% en el 2º trimestre de 2004 a un 49,8% en el 1º trimestre de 2007). Es probable que este debilitamiento se deba a que el monto del beneficio fue perdiendo con el tiempo su poder adquisitivo. Así, si se compara el monto del beneficio -150 pesos- entre los meses de mayo de 2002, momento en que el Programa comienza a ejecutarse y octubre de 2007, se advierte una reducción de un 38,2% en términos reales<sup>7</sup>.

Los proyectos comunitarios son los que concentraron la mayor proporción de beneficiarios (60%) en todas las provincias relevadas por la Evaluación. Siguen en orden de

<sup>5</sup> En un trabajo en el que analizamos la Ley 2.594 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el Balance de Responsabilidad Social y Ambiental (Rodríguez de Ramírez, 2008 b ) nos referimos a los modelos existentes de exteriorización de impactos sociales y ambientales de mayor difusión. Así, por ejemplo, tanto en el propuesto por la GRI como en el del Instituto Ethos, aparecen indicadores que se refieren a articulaciones en la actuación de la organización y el gobierno en relación con los Derechos Humanos y con las relaciones con la Comunidad.

En cuanto al primer aspecto, por ejemplo, en **GRI** aparecen, dentro del Aspecto *Prácticas de Inversión y Abastecimiento* el PHR2: Porcentaje de los principales distribuidores y contratistas que han sido objeto de análisis en materia de derechos humanos, y medidas adoptadas como consecuencia; dentro de *Explotación Infantil* el PHR6: Actividades que conllevan un riesgo potencial de incidentes de explotación infantil, y medidas adoptadas para contribuir a su eliminación; dentro de *Trabajos Forzados* el HR7: Operaciones identificadas como de riesgo significativo de ser origen de episodios de trabajo forzado o no consentido, y las medidas adoptadas para contribuir con su eliminación. Por su parte, en **Ethos**, dentro de la Sección 2 *Público Interno*, en relación con el *Respeto al Individuo*, aparece el punto 9: Compromiso con el Futuro de los Niños, el 10: Compromiso con el Desarrollo Infantil en donde se hace referencia especial al Índice de Desarrollo Infantil Empresarial que ha elaborado Ethos junto con UNICEF y el punto 14: Relación con Trabajadores Tercerizados; dentro de la Sección 4 *Proveedores*, todos los aspectos relativos a la *Selección, Evaluación y Asociación con Proveedores*, en el punto 25: Criterios de Selección y Evaluación de Proveedores, 26: Trabajo Infantil en la Cadena Productiva, 27: Trabajo Forzado (o Análogo al Esclavo) en la Cadena Productiva y 28: Apoyo al Desarrollo de Proveedores.

En relación con el Desempeño de Sociedad, en **GRI**, en el Aspecto *Comunidad* encontramos el PSO1: Naturaleza, alcance y efectividad de programas y prácticas para evaluar y gestionar los impactos de las operaciones con las comunidades, incluyendo entrada, operación y salida de la empresa. En **Ethos**, encontramos en la sección 6 referida a la *Comunidad*, en el aspecto *Relaciones con la Comunidad Local*, los puntos 32: Administración del Impacto de la Compañía en la Comunidad del Entorno, 33: Relaciones con Organizaciones Locales y en el aspecto *Acción Social*, los indicadores 34: Financiamiento de la Acción Social y 35: Involucramiento con la Acción Social. En tanto, dentro de la Sección 7 sobre *Gobierno y sociedad*, dentro de *Liderazgo Social*, aparecen los puntos 39: Liderazgo e Influencia Social y 40: Participación en Proyectos Sociales Gubernamentales

<sup>6</sup> A partir del año 2003 la EPH desarrolló un Módulo específico para los Beneficiarios del PJJHD. Una de las preguntas que se les realiza es acerca de la participación en actividades de contraprestación. Conviene aclarar que las unidades de análisis difieren entre la EPH y el Programa. La EPH cubre los principales aglomerados urbanos del país (y el indicador de pobreza de la EPH es tomado como un proxy de la pobreza total del país, que tiene el 90% de su población urbanizada) y su unidad de análisis es el hogar. El Programa incluye en su cobertura localidades rurales y semi rurales y su unidad de análisis es el núcleo (dentro de un hogar puede haber varios núcleos).

<sup>7</sup> Mientras al momento en que se lanzó el Programa el monto del beneficio representaba el 75% del, a octubre de 2007 la relación era del 15% .

importancia las tareas administrativas (20%), asistencia a la escuela y cursos de capacitación (10%) y micro emprendimientos productivos (8%). Finalmente, sólo el 2% realizaba tareas en una empresa<sup>8</sup>. A continuación se incluye una tabla con los datos al 1er cuatrimestre de 2007.

<b>Beneficiarios del PJH según ocupación y realización de contraprestación</b>		
<b>Total aglomerados - 1° trimestre 2007</b>		
	<b>Personas</b>	<b>%</b>
Beneficiarios ocupados con contraprestación laboral como ocupación principal	148.604	34,9%
Beneficiarios ocupados que realizan curso de capacitación laboral	7.844	1,8%
Beneficiarios ocupados que asisten a la escuela/colegio/universidad	3.184	0,7%
Beneficiarios ocupados que realizan contraprestación laboral como ocupación secundaria	34.276	8,0%
Beneficiarios no ocupados que realizan curso de capacitación laboral	5.780	1,4%
Beneficiarios no ocupado que asiste a la escuela/colegio/universidad	12.484	2,9%
Beneficiarios que no realizan contraprestación	214.131	50,2%
<b>Total</b>	<b>426.303</b>	<b>100,0</b>

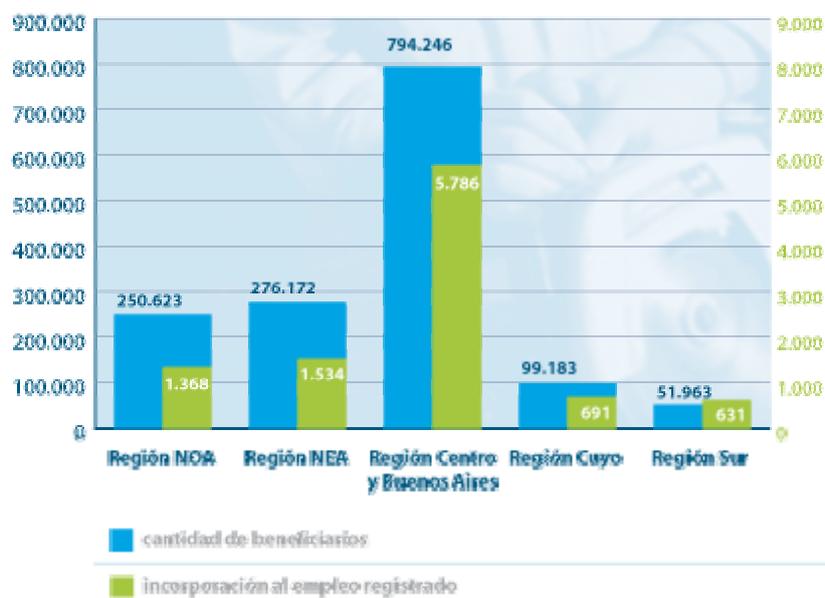
Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a datos de EPH (INDEC)

La información que puede obtenerse en la página del Ministerio de Trabajo, referida a Estadísticas y trabajos de investigación acerca del Programa Jefes de Hogar generados por la Unidad de Monitoreo es bastante decepcionante: además de su atraso (se refiere a octubre de 2005) resulta exigua la proporción de trabajadores que abandonaron el Programa para incorporarse a un empleo registrado. Copiamos el Gráfico que sintetiza la situación a ese momento, desagregada por provincia.

<sup>8</sup> No es preciso abundar sobre la exigua inserción lograda en el mercado de trabajo que exteriorizan estos datos.

## ■ 1.472.187 beneficiarios registrados hasta octubre de 2005

### Situación Regional



Puede observarse cómo el diseño puede proporcionar información engañosa a través del manejo de escala diferentes sobre un mismo eje.

Puesto que el diseño de políticas de empleo y capacitación eficaces requiere de un conocimiento exhaustivo de las capacidades, habilidades y limitaciones de los beneficiarios, sería deseable que estas cuestiones se consideraran en los momentos de incorporación a los programas de todos los beneficiarios y que se fuera haciendo un seguimiento de las mismas para analizar impactos de eventuales capacitaciones y salidas laborales resultantes de los efectos de los programas. La configuración de sistemas integrados de información sobre beneficiarios permite que estas aspiraciones no sean solo un planteo teórico sino que brinda posibilidades concretas de realización<sup>9</sup>.

### 2.3. Articulaciones en la mira

Una articulación interesante del PJJHD se dio con el *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social*, comúnmente conocido como *Manos a la Obra*, creado por la Resolución MDS 1375/04, para mejorar las condiciones de vida de los grupos familiares que se encontraban más desprotegidos o en situación de vulnerabilidad social y económica. Este plan se orientó desde su inicio a mejorar el ingreso de la población vulnerable promoviendo la generación de empleo y el desarrollo del sector de la economía social, fortaleciendo a las organizaciones públicas y privadas e impulsando la conformación de espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local<sup>10</sup>. Estos objetivos

<sup>9</sup> Nos referimos a estas cuestiones en un trabajo presentado en las XXIX Jornadas Universitarias de Contabilidad de Bahía Blanca (8 al 10 de octubre de 2008) denominado "El camino hacia un sistema integral e integrado en el ámbito de las políticas de protección social"

<sup>10</sup> El Plan se instrumenta a partir de dos modalidades de financiamiento: 1) los **emprendimientos productivos y fondos solidarios para el desarrollo** destinada a financiar emprendimientos productivos asociativos, unipersonales y familiares en sus diversas líneas de trabajo, y 2) los **servicios financieros del FONCAP** (Fondo de Capital Social), que ofrece líneas de crédito y microcrédito.

implicaban también una articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y locales<sup>11</sup>.

Una de las líneas para viabilizar operativamente la inserción de beneficiarios del Plan en el sector formal, se intentó a través de la creación, por Decreto 189/04, del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, también dentro de la órbita del MDS, en el que “podían” inscribirse las “personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, sean éstas argentinas o extranjeras residentes” y las **personas jurídicas** “cuyos integrantes reúnan las condiciones precedentemente descriptas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso”.

Según los propósitos enunciados, la actividad económica debe ser sustentable, es decir, debe contar con la posibilidad de continuar desarrollándose en un lapso prolongado (y, aunque no se señale puntualmente, sin provocar daños en el ambiente), para lo cual el inscripto debe poseer capacidades, experiencia en la actividad y conocimiento del mercado en el que el proyecto laboral se llevará a cabo. Así mismo, debe tratarse de una actividad económica genuina y responder al perfil productivo de la región. Para ello, se evaluará el entorno barrial y comunitario donde se realizará la actividad, la provisión de insumos de la región, la potencial generación de empleo, la vinculación con redes comunitarias, la motivación de la inscripción, etc. Nos hallamos en etapa de relevamiento inicial para

- 
- (1) **Emprendimientos unipersonales y familiares:** se otorga un subsidio de hasta \$1.500 para la compra de herramientas, insumos y materias primas. En todos los casos debe estar presentado por una organización no gubernamental local y estar orientado a mejorar los ingresos de personas desocupadas o subocupadas.
  - (2) **Emprendimientos asociativos de autoconsumo:** destinado a personas que de manera asociada (como mínimo tres personas) estén dispuestas a poner en marcha un emprendimiento productivo en esa línea, sean o no beneficiarios de otro plan social. Se financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta \$4.000. Los proyectos, en este caso, deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social, contar con el aval del Consejo Consultivo Local y ser presentados a través de un Municipio, Comuna u organización no gubernamental local.
  - (3) **Emprendimientos productivos comerciales:** son programas abiertos a personas que de manera asociada (mínimo de tres integrantes) quieran poner en marcha un emprendimiento productivo comercial, sean o no titulares de derecho de algún otro plan social. En este caso, se financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta la suma de \$15.000. Estos subsidios se caracterizan por tener una devolución “no monetaria” viabilizada a través de la donación del equivalente del veinte por ciento de lo recibido, sea a través de productos o de servicios, en el transcurso del año. Los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social y tienen que ser presentados a través de un Municipio, Comuna o bien una organización no gubernamental local.
  - (4) **Herramientas por trabajo:** Se trata de una línea destinada a grupos de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La financiación está destinada a la compra de insumos, herramientas y maquinarias por valor de hasta \$15.000. Esta modalidad presenta la condición de que necesariamente las iniciativas involucradas deben generar un número considerable de puestos de trabajo aunque no se señala cantidad.

<sup>11</sup> En Cao (2007) se señala que, en las últimas décadas, en los países federales se ha venido produciendo un cambio en la gestión pública del conjunto Nación-provincias-municipios, hacia un esquema de funcionamiento denominado “federalismo cooperativo o coordinado” en el que los tres niveles trabajan de manera conjunta, propiciándose la utilización de instrumentos que “inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas”. Esta evolución es difícil de advertir en el caso argentino que estamos analizando en lo que hace a los programas de inclusión social.

analizar si existe información consistente que permita detectar si dichos propósitos se han cumplido.

Las políticas tendientes a combatir la informalidad y promover la cobertura social de los trabajadores y sus familias, requieren la identificación de los obligados y beneficiarios de manera de asegurar el ingreso de aportes y contribuciones. Estas cuestiones, alineadas con la promoción de pequeños emprendimientos, pueden facilitarse mediante la disminución de la complejidad administrativa y económica para la formalización a través del establecimiento de *regímenes simplificados* de tributación que traen también mejoras en el control, fiscalización y recaudación.

Dentro del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, se contempló la situación de estos nuevos ingresantes a la economía formal. Así, en la actualidad<sup>12</sup>, el *Pequeño Contribuyente Efector* a partir de su inscripción en el *Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social*<sup>13</sup> del MDS solo debe ingresar el 50 % del componente de salud, quedando exceptuado del ingreso del impuesto integrado y de la cotización previsional. Esta inscripción permite emitir facturas en forma legal<sup>14</sup> y acceder a la obra social que elija con derecho a las mismas prestaciones que reciben los monotributistas generales (el PMO - Plan médico obligatorio)<sup>15</sup>. A los efectos del sistema jubilatorio, se le computará como período aportado el tiempo de permanencia en el Registro<sup>16</sup>. Es interesante también señalar que podrán ser proveedores del Estado, a través de la modalidad de contratación directa, tal como lo prevé el decreto 204/04 del Poder Ejecutivo Nacional.

No obstante todas estas ventajas, cabe aclarar que el número de trabajadores en esta categoría resulta aún hoy exiguo: hay solo 23.800 trabajadores inscriptos (según datos de la AFIP).

---

<sup>12</sup> La Ley 26.223/07 sustituyó los artículos 12, 34, 40, 48 y 49 del Anexo a la Ley N° 24.977 - texto sustituido por la Ley N° 25.865 y sus modificaciones.

<sup>13</sup> Pueden inscribirse las personas físicas que integren proyectos productivos (que conformen grupos de trabajo de hasta tres personas) y asociados a cooperativas de trabajo:

- Sean o no titulares de derechos de planes sociales.
  - Que estén realizando una actividad económica de producción, servicios o comercialización, que contribuya al desarrollo local y la economía social.
  - Vulnerables desde el punto de vista socioeconómico.
  - Los ingresos brutos por titular de derecho no podrán superar los \$12.000 anuales. Para los Proyectos Productivos el límite será de \$24.000 de ingresos brutos anuales cuando estén conformados por dos integrantes y \$36.000 cuando sean de tres. En tanto, para las cooperativas de Trabajo no se fijan límites porque tienen la categoría de responsable inscripto en el IVA. De todos modos, sus asociados no podrán superar los \$ 12.000 de retiros anuales, desde que solicitan la inscripción en este Registro.
  - Que la motivación por la inscripción responda al interés propio del interesado y no al de terceros.
- No podrán inscribirse quienes trabajen en relación de dependencia ni los profesionales universitarios, salvo que realicen una actividad económica no vinculada con su profesión.

<sup>14</sup> Las personas físicas y los proyectos productivos, de tipo "C" y las cooperativas de trabajo, de tipo "A", "M" o "B".

<sup>15</sup> Todo el grupo familiar (esposa/o e hijos) puede acceder a la cobertura médica, mediante el pago de un adicional equivalente a \$ 11,11 por cada adherente. ESTÁ ATRASADO, AHORA ES 31???

<sup>16</sup> Desde la sanción de la ley 26.223/07, el Monotributo Social es una categoría tributaria permanente que tiene vigencia mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad social y el cumplimiento de los requisitos de ingreso al programa.

La falta de seguimiento del PJJHD a través del Registro Unico de Beneficiarios surge claramente si consideramos que el sistema del Registro de Efectores funciona en base a la información aportada en el momento de la inscripción, con carácter de declaración jurada<sup>17</sup>. El personal del Registro, por lo que se anuncia en la página, relevará y evaluará las condiciones en que se encuentren los inscriptos para determinar su situación de vulnerabilidad. Se anuncia que se realizará un cruce de datos con ANSES, SINTyS, AFIP a los efectos de contribuir a la pertinencia del otorgamiento del beneficio y confirmar la situación expresada precedentemente. Se indica que cuando surjan dudas respecto de la situación de vulnerabilidad social del interesado o se trate de recategorizaciones del monotributo general al monotributo social, personal del Registro realizará la ficha social "Las Familias Cuentan", a los efectos de la verificación de datos referidos al cumplimiento de los requisitos para la incorporación.

Además del régimen indicado supra, existe también la categoría de *Monotributista Social Eventual* para quienes desarrollen actividades irregularmente o lo hagan con carácter temporario/estacional y no necesiten facturar durante todo el año. En ese caso, el Monotributista social eventual está exento de ingresar el pago a cuenta del 5% de los ingresos brutos que generen cada una de las operaciones que realicen, tal como se exige a los Monotributista eventuales del régimen general, pero no tendrán la cobertura de una obra social.

#### **2.4. La reconversión del PJJHD**

A nivel doctrinario no existe coincidencia acerca de la imposición de límites de permanencia y del establecimiento de los mecanismos de egreso empleados por los PTC. En tanto los enfoques economicistas, centrados en la eficiencia, prescriben que los beneficiarios permanezcan en el programa el menor tiempo posible y tratan de buscar indicadores que permitan darles de baja cuando se superen las condiciones que provocaron su ingreso, dentro de abordajes de políticas sociales que contemplan la equidad y apuntan a superar las trampas pobreza, se sigue un enfoque a más largo plazo que se vincula con el diseño de mecanismos que tiendan a la inclusión social de los beneficiarios contemplando que la absorción por el mercado de trabajo no es automática y, de producirse, tampoco garantiza que las familias no vuelvan a caer en la pobreza dada su condición de alta vulnerabilidad. Del análisis de Villatoro (2007) parecía surgir que el tema de los límites de permanencia y mecanismos de egreso de los programas en los países analizados estaba definido por criterios financieros (vinculados con la duración de créditos externos) y por razones de economía política (apoyo de la población) más que por estudios teóricos o comprobaciones empíricas acerca de cuándo los incentivos comienzan a tener efecto.

La transformación paulatina del PJJHD (que no establecía un límite temporal) a partir de 2005, en el ánimo de lograr una transición no traumática que permita la inclusión de trabajadores en el sector formal y la paralela atención a los sectores cuya vulnerabilidad los ubica fuera del sistema para lograr su inclusión, se ha venido realizando de manera un tanto inorgánica a juzgar por la información que hasta el momento se ha brindado sobre el particular.

Un punto de inflexión puede señalarse en el Decreto N° 1506 del 28 de octubre de 2004 que estableció que los Ministerios de TEySS y de DS debían encarar en forma conjunta un proceso de inclusión (dentro de un lapso de 180 días contados a partir del

---

<sup>17</sup> La creciente utilización de las TICS permitiría, en la actualidad, evitar inconsistencias, por ejemplo, a través de la generación automática de fichas de alta con datos existentes de los beneficiarios con lo que sería posible la validación (preferentemente en línea) y, por lo tanto, la disminución de posibilidades de fraude y demoras en la obtención y tramitación de beneficios.

01/01/2005) de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar en otros programas o acciones a partir de una clasificación que considerara las condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad de los mismos tomando los datos de ambas jurisdicciones<sup>18</sup>.

#### 2.4.1. Características principales

La articulación sectorial se da en forma más explícita a través de la determinación de las participaciones de los Ministerios de TEySS de DS. Así, el Decreto establece:

Art. 4º — Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/ o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado.

Art. 5º — Los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR que no fueran calificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º del presente, **podrán** ser incorporados a los PROGRAMAS destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Art. 6º — Para la eficaz asignación de los PROGRAMAS a que se refiere el presente decreto y el cumplimiento de las disposiciones de los artículos 4º y 5º precedentes, los MINISTERIOS de TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y de DESARROLLO SOCIAL deberán aprobar, en forma conjunta, los procedimientos a aplicar y los mecanismos de supervisión.

Art. 7º — A los mismos fines, los Ministerios mencionados intercambiarán los datos con que cuentan en sus respectivas jurisdicciones relacionados con los PROGRAMAS a su cargo, los que a su vez deberán ser integrados mensualmente por ambos al SISTEMA DE IDENTIFICACION NACIONAL TRIBUTARIO Y SOCIAL (SINTyS).

Cabe resaltar que la integración a la que se refiere el artículo 7 resulta fundamental para el control cruzado necesario para evitar fraudes y duplicaciones y para el seguimiento efectivo de los programas y que esta cuestión involucra la consideración del diseño de sistemas integrados de información de beneficiarios.

#### 2.4.2. El rol del Ministerio de Desarrollo Social

A través de la Resolución Conjunta MDS N° 336 y MTEySS N° 155 del 28 de febrero de 2005 se estableció que los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS que reunieran los requisitos de elegibilidad podrían optar por su traspaso al PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES — COMPONENTE DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANÓ (IDH). Las características principales que definen el traspaso (beneficiarios, financiación, condiciones, contraprestaciones, etc.) se hallan plasmadas en el articulado.

ARTÍCULO 1º.- Establécese que el “PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL”, tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias.

ARTÍCULO 2º.- Dispónese la incorporación al mismo del “PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES” (PAGV) — SUBPROGRAMA DE INGRESO PARA EL

<sup>18</sup> También se prorrogó hasta el 31/12/2005 la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del PJJHD. La ley 26077 volvió a prorrogar el Emergencia hasta el 31/12/06 así como las tareas de clasificación y traspaso de los beneficiarios del PJJHD.

DESARROLLO HUMANO (IDH), Préstamos BID 996/OC- AR y 1021/OC-AR, actualmente en ejecución con sus dos componentes: Ingreso y Gestión Asociada<sup>19</sup>.

ARTÍCULO 3°.- EI PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL está destinado a:

- Actuales beneficiarios del Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).
- Jefes y jefas de hogar desocupados beneficiarios/as del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que no califiquen según lo dispuesto por el Art. 4° del decreto N° 1506/04.

ARTÍCULO 4°.- Para tener derecho a percibir el beneficio, los titulares deberán presentar los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes.

ARTÍCULO 5°.- Los/as beneficiarios/as no deberán percibir otros aportes monetarios derivados de Programas de Ingreso nacionales, y/o municipales, ni Seguro por Desempleo, con las excepciones que se dispongan.

ARTÍCULO 6°.- EI PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL incluirá dos componentes, a saber:

- Primer Componente: INGRESO NO REMUNERATIVO. EI PROGRAMA entrega un subsidio monetario a familias que reúnen los requisitos del Artículo 3°. El total de ingresos en el hogar, percibidos por todo concepto, no deberá superar el monto del salario mínimo, vital y móvil.
- Segundo Componente: PROMOCION FAMILIAR y COMUNITARIA. Se brindarán acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en 4 líneas principales de acción, que se articularán entre sí: 1) Educación; ii) Salud; iii) Capacitación para el trabajo; iv) Desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

La oferta de prestaciones será desarrollada con los organismos públicos pertinentes a nivel nacional, provincial y municipal, a los efectos de garantizar y facilitar su adecuada implementación, con el fin de promover la inclusión social.

ARTÍCULO 7°.- El componente Promoción Familiar y Comunitaria podrá extenderse a otras familias, reciban o no el Componente de Ingreso. A tal fin, el MINISTERIO identificará zonas vulnerables y de riesgo social desde estrategias integrales territoriales en las cuales se propiciarán acciones de salud, educativas, comunitarias y productivas, como los Centros Integradores Comunitarios (CICs), o similares modelos de abordaje.

ARTÍCULO 8°.- Los/as beneficiarios/ podrán realizar tareas de educación formal y popular, así como acciones comunitarias productivas solidarias, en el marco de los Planes de Actividades.

ARTICULO 9° - EL MINISTERIO podrá determinar la incorporación al PROGRAMA de nuevas familias beneficiarias, atento al alcance nacional del mismo, ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen, prioritariamente en las zonas vulnerables y/o de riesgo social identificadas por este Ministerio, previo relevamiento a través de la Ficha Social "Las Familias Cuentan" y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones estipuladas. Esta incorporación está destinada a:

- Familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con hijos o menores a cargo de hasta 19 años de edad. Los hijos o menores a cargo discapacitados estarán comprendidos sin límite de edad.
- Mujeres embarazadas

---

<sup>19</sup> A través de la Resolución de la ex SDS N° 1599/96 se había aprobado el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, que tenía entre sus objetivos desarrollar acciones de asistencia tendientes a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables del país. En el marco de la Emergencia Social, el PODER EJECUTIVO acordó con el BID, como organismo financiador, la redefinición del programa, lo que resultó en la creación del SUBPROGRAMA DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH), conforme el Contrato Modificadorio Ómnibus aprobado por Decreto N° 808/02.

Con posterioridad a esta Resolución conjunta 336/05, el Decreto 32 de fecha 10-01-2006 aprueba el contrato de préstamo 1669/OC-AR con el BID para la financiación del citado Subprograma.

El 12 de Mayo de 2005 el MDS emite la Resolución MDS N° 825/05, el 28 de febrero de 2006, la N°648/06 que actualiza los montos de la asignación mensual no remunerativa y aumenta la cantidad de hijos a cargo a seis. Según la última resolución que figura en la página institucional<sup>20</sup> (la 693/07 del 5 de marzo de ese año), las prestaciones monetarias -que se cobran a través de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación - y resultan compatibles con otros ingresos en el hogar -siempre que la totalidad no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil- ascienden a:

Menores a cargo	Montos
Un menor de 19 años	\$ 155
Dos menores de 19 años	\$ 185
Tres menores de 19 años	\$ 215
Cuatro menores de 19 años	\$ 245
Cinco menores de 19 años	\$ 275
Seis o más menores de 19 años	\$ 305
Siete o más menores de 19 años	El destinatario puede acceder a una pensión no contributiva

Las condicionalidades vinculadas con el compromiso del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo se verifican dos veces al año con la presentación de certificados de cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, controles bimestrales de las mujeres embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar de los niños de 5 años a 19 años. Además, se otorgan becas (asignación mensual de \$50) para los jóvenes y adultos de los núcleos familiares que deseen continuar sus estudios de terminalidad educativa o formación profesional.

En la página institucional, a septiembre de 2008, se exhiben los siguientes datos:

<b>504.784</b> Familias Destinatarias	<b>1.766.744</b> Niños incluidos en el Programa Familias	<b>91,6 %</b> Mujeres Titulares del Programa Familias
<b>98,5%</b> Niños bajo Programa de entre 0 y 6 años con vacunación al día	<b>88,1%</b> Jóvenes bajo Programa entre 14 y 17 años escolarizados	

Datos estadísticos correspondientes a agosto de 2007.

Como puede observarse, no se expone allí información actualizada sobre los planes sino que la misma tiene un desfase temporal de un año (agosto de 2007).

Dentro de la Sección Informes de la página del MDS, aparecen el último Informe de Gestión publicado, 2006- Mayo – 2007 Políticas Sociales en Acción – Rendimos Cuentas y el Informe de Ejecución Presupuestaria 2007. No pueden cruzarse ambos informes puesto que los períodos son disímiles, las agrupaciones de información no consistentes y parecería

<sup>20</sup> Aunque en notas periodísticas se habla de \$175 por hijo con un máximo de \$ 325, tomamos la información que surge de la fuente oficial en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp> consulta del 25/09/2008.

que la “rendición de cuentas” y los “datos financieros” no tienen relación alguna, lo cual va en contra de los principios básicos que sustentan la transparencia y la *respondabilidad*.

Tanto en lo referido a las prestaciones monetarias como a las no monetarias, la falta de información sistematizada provoca desconfianza en los procesos de asignación, seguimiento y evaluación de estas políticas sociales que, aunque a nivel teórico resulten aceptables, desde la perspectiva de los terceros interesados potenciales, no están cumpliendo con las expectativas que generan.

Una búsqueda más exhaustiva dentro de la página<sup>21</sup> del MDS, nos permite llegar al *Balance de Gestión 2007- Resumen Ejecutivo* de donde puede obtenerse información más actualizada sobre el desempeño del plan. Así, se indica la evolución de la cobertura nacional del ingreso no remunerativo que ha superado el 100% en los últimos tres años, señalando que el 94,4% de las familias del programa tienen como titular a una mujer, que el promedio de edad de los menores de las familias bajo el programa es de 10 años, que el 90,7% de los niños no repitió el año y que el porcentaje de adultos titulares que alcanzó el nivel EGB/Primario es del 80% (y casi el 50% lo terminó)<sup>22</sup>.

2005 ▼	2006 ▼	2007 ▼
240.000 Familias destinatarias	389.000 Familias destinatarias	539.386 Familias destinatarias
661.345 Niños/as menores de 19 años de edad bajo Programa	1.035.475 Niños/as menores de 19 años de edad bajo Programa	1.887.851 Niños/as menores de 19 años de edad bajo Programa

Fuente: MDS, Balance de Gestión 2007, p. 4

Se indica también en el mismo informe que, a diciembre de 2007 han migrado del PJJHD al Familias 311.926 titulares dando con ello cobertura a 1.091.741 niños/as menores de 19 años. El resto (hasta llegar a los 539.386) provienen de los Históricos, las Altas excepcionales y las Altas por riesgo social<sup>23</sup>.

Se señala, además, que a diciembre de 2007, 24.313 beneficiarios perciben becas de estudios y formación (equivalentes a \$ 50 mensuales que se transfieren directamente a través de las tarjetas de débito de los beneficiarios). El número es exiguo, así como también la cantidad de municipios involucrados y la información sobre los criterios seguidos para su elección.

<sup>21</sup> En la Sección General *Los Planes*, dentro del Plan Nacional Familias (que aparece después del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y del de Desarrollo Local y Economía Social), dentro del Programa Familias por la Inclusión Social y, a su vez, dentro de éste en el penúltimo ítem titulado *Información de Gestión*, aparece clickeando, como único componente, un archivo pdf con el “Balance de Gestión 2007- Resumen Ejecutivo”.

<sup>22</sup> Estos datos parecen marcar una tendencia positiva muy interesante si se los compara con los surgidos del trabajo de campo mencionado en el apartado 3 aunque, volvemos a recalcar, resulta lamentable que no se haya hecho un seguimiento con toda la información que se debió haber capturado en oportunidad de ingreso al PJJHD.

<sup>23</sup> Por Res. 53 del 14 de febrero de 2007 el MDS aprobó un procedimiento unificado para todas las inclusiones excepcionales y amplía los criterios de elegibilidad y de tipificación de riesgos del Reglamento Operativo (se informa que se incorporaron durante 2007 3.337 casos por riesgo social aunque no surgen los números de inclusiones excepcionales).

En cuanto a las prestaciones no monetarias, que tienen que ver con el Apoyo Escolar (señala la participación de 30.640 niños en 2007) y los Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario (se indica 42.140 participantes en 2007), parecen pocos en relación con el total de beneficiarios. El propio informe señala (Balance del 2007:16) que la convocatoria no fue la esperada para todos los talleres y que se está pensando en implementar estrategias alternativas que tienen que ver con la generación de “actividades puente” (de carácter recreativo y/o cultural que operen como soporte de las temáticas de los talleres para mejorar su tratamiento), la flexibilización del formato de la oferta actual y la incorporación de intervenciones específicas para adolescentes y jóvenes no escolarizados que apunte a la reinserción en el sistema educativo formal o no formal. Se indica que existen 120.281 jóvenes no escolarizados, de los cuales 79.880 (66%) tienen entre 12 y 18 años.

Las cuestiones señaladas supra tienen que ver, en nuestra opinión, con la articulación nación, provincias, municipios/comunas y con falta de generación de mecanismos adecuados de participación y de toma de conciencia por parte de los beneficiarios de los propósitos declamados por el programa en cuanto a la promoción de derechos y ciudadanía.

Un desarrollo reciente en el área – cuestionado por algunos debido a la potencialidad de convertirse en una herramienta para propiciar el clientelismo, debido a las asignaciones centrales, y sostenido por otros que aducen que ello puede llegar a impedirse debido a la intervención de distintos estamentos gubernamentales- está dado por el peso cada vez mayor que están adquiriendo los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Desde el gobierno se los propone como espacios que apuntan a "recrear la cultura del trabajo y sirven a la vez como organizadores de redes sociales" promoviendo la interacción entre la gente del barrio, los médicos comunitarios y los capacitadores para que se conviertan en “verdaderas unidades productivas de servicio y trabajo”.

En el *Balance de Gestión 2007* se brinda la siguiente información sobre el alcance territorial a diciembre de 2007 (22 provincias con las incorporaciones más recientes de Tierra del Fuego y Corrientes y las ausencias de La Pampa y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con 22 Centros de Referencia del MDS (en 13 de los cuales se instalaron Equipos Técnicos Provinciales), 331 Centros de Atención Local y 48 Centros Integradores Comunitarios (CIC) del Estado Nacional.

2005 ▼	2006 ▼	2007 ▼
117 Municipios con Programa	258 Municipios con Programa	357 Municipios con Programa
84 Centros de Atención Local (CAL)	231 Centros de Atención Local (CAL)	331 Centros de Atención Local (CAL)

FUENTE: Tablero Información Programa Familias (Diciembre 2007).

En el informe citado, no se obtiene información sobre los CIC, que sí aparece en el Informe de Gestión 2006- Mayo – 2007 Políticas Sociales en Acción – Rendimos Cuentas mencionado anteriormente.

Allí se indican las características generales del proyecto que se lleva a cabo conjuntamente entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Planificación Federal,

Inversión Pública y Servicios y Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se señala que en la primera etapa, la construcción estuvo a cargo de 845 cooperativas conformadas por beneficiarios del PJJHD a las que se equipó con herramientas y ropa de trabajo, además de asistencia técnica a los trabajadores. Se infiere de esta información la articulación con el Registro Nacional de Efectores y con el Plan Manos a la Obra pero no queda aclarada tal vinculación ni sus efectos. Aunque sin señalar el período que abarcan las cifras, se exteriorizan en el Informe 2006-Mayo-2007 las siguientes:

<b>230</b>	<b>Centros Integradores Comunitarios, entre finalizados y próximos a finalizar</b>
<b>\$ 6.744.000</b>	<b>inversión en capacitación</b>
<b>\$ 15.162.000</b>	<b>inversión en equipamiento social, odontológico, móviles utilitarios y ambulancias</b>
<b>\$ 7.929.000</b>	<b>inversión en equipamiento en salud</b>
<b>\$ 5.137.000</b>	<b>Inversión en herramientas y ropa de trabajo</b>
<b>\$ 66.821.000</b>	<b>inversión en obra</b>
<b>INVERSIÓN SOCIAL TOTAL DE LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS</b>	
<b>\$ 101.793.000</b>	

Fuente: Informe de Gestión 2006-Mayo-2007, página 40.

Según fuentes periodísticas<sup>24</sup>, desde 2006 se construyeron 250 centros comunitarios en nueve municipios del conurbano bonaerense y en más de 10 provincias. Para la segunda etapa, que se lanzó en abril pasado, se prevé la construcción, durante este año 2008, de otros 270 CIC y, para el año que viene, se está negociando un crédito cercano a los 450 millones de pesos con el Banco Mundial para levantar otros 500 centros de atención a sectores desprotegidos. La inversión prevista para los 270 nuevos CIC de este año será de más de 260 millones de pesos, de los cuales \$194 millones para la construcción saldrá del presupuesto del Ministerio de Planificación.

Es lamentable que la información periodística resulte más actualizada que la que puede derivarse de la página institucional para cualquier interesado en contrastar lo que una publicación masiva puede llegar a exteriorizar. Como se desprende de las fuentes tomadas en este trabajo de datos institucionales que deberían estar al acceso de los ciudadanos, la dispersión e inconsistencia de la información es notable y resulta contradictoria con los planteos referidos a la transparencia y al derecho a la información. Por otra parte, el único informe de la SIGEN publicado en forma resumida es de 2005 y no existe ningún tipo de

<sup>24</sup> *La Nación*, "Debate y polémica: entre la política y la ayuda social", Política Enfoques Sección 6, p.5, 1-06-2008. La información aún no se encuentra en la página institucional como para poder analizarla.

verificación externa de la información publicada en los distintos informes. El sistema de monitoreo al que se hace referencia no es de libre consulta para terceros. Tampoco aparecen con claridad las fuentes de financiamiento provenientes de organismos internacionales que deber rastreadse particularmente en los Decretos y Resoluciones.

### 2.4.3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

La herramienta que se diseñó, desde el MTEySS, fue el *Seguro de Capacitación y Empleo* (a través del Decreto 336 del 29 de marzo de 2006) de base no contributiva<sup>25</sup> que se planteó como “parte de una estrategia más inclusiva que atienda la contingencia del desempleo, fortaleciendo las políticas activas de promoción de empleo y formación profesional”. A continuación se incluyen los artículos referidos a los beneficiarios, las prestaciones y las condiciones.

Artículo 1º — Institúyese el SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores y trabajadoras **desocupados en la búsqueda activa de empleo**, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.

Art. 2º — En una primera etapa, las **personas beneficiarias del PROGRAMA JEFES DE HOGAR podrán optar** por su inclusión en el SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO instituido por el presente.

La cobertura de este seguro podrá extenderse a los beneficiarios/as de otros programas de empleo y sociales y a otras personas desocupadas conforme a los criterios y procedimientos que fije la Autoridad de Aplicación.

Art. 3º — Las prestaciones del SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO serán:

1) **dinerarias de carácter no remunerativo**: las personas beneficiarias percibirán una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período máximo de VEINTICUATRO (24) meses. Durante los primeros DIECIOCHO (18) meses el monto de la prestación ascenderá a la suma de PESOS DOSCIENTOS VEINTICINCO (\$) 225 mensuales y luego se reducirá a PESOS DOSCIENTOS (\$) 200 mensuales hasta completar el período máximo.

2) de **apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo** que se está desarrollando en todo el país, mediante:

- a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo;
- b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado;
- c) servicios de formación básica y profesional;
- d) participación en actividades de entrenamiento para el trabajo;
- e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

Art. 4º — Los períodos mensuales en los que se perciba la prestación dineraria no remunerativa serán computados, a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, como tiempo efectivo de servicios.

Art. 5º — El SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO es incompatible con la percepción, al mismo tiempo, de la ayuda económica prevista en el PROGRAMA JEFES DE HOGAR, en otros Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o de Capacitación Laboral, de prestaciones por desempleo previstas en la Ley 24.013 y sus modificatorias, de prestaciones previsionales de cualquier naturaleza o de pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur.

<sup>25</sup> A diferencia del sistema existente de base contributiva que no permitía incluir a un amplio sector de la población que había venido transitando por el sector informal y, en muchos casos, era beneficiario de los propios programas sociales.

Art. 6º — Para acceder al SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, las personas mencionadas en el artículo 2º **se inscribirán en las Oficinas de Empleo municipales** incorporadas a la Red de Servicios de Empleo y **suscribirán un convenio de adhesión en el que se fijarán sus derechos y obligaciones.**

Art. 7º — Las personas incluidas en el SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO que obtengan un empleo en el sector público o privado, podrán continuar percibiendo la prestación dineraria durante un plazo de hasta DOCE (12) y SEIS (6) meses respectivamente, conforme con lo que establezca la Autoridad de Aplicación.

### **3. Algunas reflexiones de esta etapa de análisis preliminar**

Entendemos que es hora de poner el acento en el desarrollo de sistemas integrados que permitan seguir y evaluar los programas tendientes a la inclusión social, lo que va unido al desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales y a la aplicación de la tecnología de la información y las comunicaciones. La Contabilidad debe rescatar la importancia que, dentro de su dominio disciplinar, tienen estos elementos que poseen características diferenciales con relación a los que pueden estructurarse al nivel micro de las organizaciones y los contadores tienen un rol importante que cumplir, dentro de la aproximación interdisciplinaria que se impone, aportando su expertez en los aspectos ligados a la construcción de sistemas de información contable, al control y a la construcción consensuada de productos informativos de distinto carácter.

La ampliación del enfoque tripartito tradicional del capital humano (salud, alimentación y educación) para incluir componentes de intervención relacionados, por ejemplo, con la capacitación de adultos en edad de trabajar, la seguridad social y el empleo, de manera de permitir una salida orgánica de los programas a través de la inserción social y económica de los beneficiarios, propone nuevos desafíos de articulación sectorial y de niveles macro-meso-micro para la rendición de cuentas y la Contabilidad resulta central para estos fines.

La transparencia y la mayor participación ciudadana requieren información contable de calidad, accesible y oportuna para un amplio conjunto de interesados que, en mayor o menor medida, se vinculan con los programas y con sus beneficiarios o están interesados en problemáticas que hacen a la mejora de las condiciones de todos los habitantes y a la sustentabilidad concebida en términos de equidad intra e intergeneracional.

Los análisis hasta ahora efectuados, nos dejan un sabor amargo ante las contradicciones que surgen entre los planteos declamados de transparencia y derecho a la información y lo que se desprende de las fuentes de datos institucionales, debido a la dispersión e inconsistencia de la información y a la dificultad de su interpretación.

Más allá de lo que las técnicas o la terminología de moda puedan sugerir como soluciones ideales, el tema amplio de la responsabilidad social sobrevuela todos estos aspectos dentro del marco de la sustentabilidad. En ese sentido, no puede dejar de constituirse en un eje transversal curricular en nuestras Universidades, principalmente en las públicas, en tanto, dentro de sus objetivos y justificación misma, se halla la formación de ciudadanos críticos que aspiren al logro de una sociedad más justa, en sus actuaciones como profesionales, investigadores y partícipes en las organizaciones sociales privadas y públicas.

#### 4. Bibliografía

- CAO, H. (Coord.) (2007): **Introducción a la Administración Pública Argentina**, Ed. Biblos, Colección, Política, Estado y Administración Pública, Buenos Aires.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2007): *Panorama social de América Latina – 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en línea en [www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30005/PSE2007\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30005/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf)
- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20-24 de marzo de 2006, Síntesis.
- IRARRÁZVAL, I. (2004): *Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina*, VII Reunión Hemisférica 11 y 12 de noviembre de 2004, Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política. Archivo pdf en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609096>
- MDS (2007): Informe de Gestión 2006- Mayo – 2007 Políticas Sociales en Acción – Rendimos Cuentas, en [http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/RC\\_2007.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/RC_2007.pdf)
- (2007): Informe de Ejecución Presupuestaria 2007, en [www.desarrollosocial.fob.a/pdf/Informes/default.asp](http://www.desarrollosocial.fob.a/pdf/Informes/default.asp)
- ..... (2007): Balance de Gestión 2007- Resumen Ejecutivo en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/8.0%20Informe%20de%20Gestion%202007.pdf>
- MTEySS (2003), “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” Un año de gestión.
- MTEySS – Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2004), “Análisis del mercado de trabajo y del Programa Jefes de Hogar”.
- (2004), “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar – Resultados de la encuesta a beneficiarios”, Serie Estudios/1 Trabajo, ocupación y empleo.
- RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ, M.del C y Piacquiadio, C. (2007): “La información sobre sostenibilidad y la ampliación de las fronteras organizacionales”, Anales (en CD) de las II Jornadas Universitarias Internacionales de Contabilidad, Area Técnica, Teoría Contable, Información Contable Social y Ambiental, 6 al 8 de junio, San Lorenzo, Paraguay, Campus Universitario –sede central de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, *D&G Profesional y Empresaria*, Año VIII, Tomo VIII, N° 99, diciembre de 2007, ISBN 987-01-0594-7, p. 1288-1311.
- RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ, M.del C. (2008): **Apuntes preliminares para sistematizar aportes que integren las perspectivas micro, meso y macro contables de programas de inclusión social**, Informe de Avance – Primera Etapa, Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica PICT 2005 ANPCyT – FONCyT (CÓDIGO 38218), Ediciones Cooperativas, ISBN 978-987-652-011-9.
- (2008): “La Ley 2.594 de la CABA sobre Balance de Responsabilidad Social y Ambiental y sus referentes a nivel de modelos de exteriorización de impactos económicos sociales y ambientales”, *D&G Profesional y Empresari*, , ISBN 987-01-0594-7, Tomo IX, N° 108, septiembre, p. 1015-1039.
- (2008): “El camino hacia un sistema integral e integrado en el ámbito de las políticas de protección social”, Anales (en CD trabajo completo y en papel resumen) de las XXIX Jornadas Universitarias de Contabilidad, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional de Sur, Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires , 8 9 y 10 de octubre noviembre de 2008.
- VILLATORO, P. (2007): *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, CEPAL, IPEA, Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, Brasilia, 20 21 de noviembre.  
en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/8.0%20Informe%20de%20Gestion%202007.pdf>

Páginas de Internet Consultadas:

Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales

<http://www.politicassociales.gov.ar>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

<http://buenosaires.gov.ar>

Jefatura de Gabinete de Ministros

<http://www.jgm.gov.ar>

Ministerio de Desarrollo Social

<http://www.desarrollosocial.gov.ar>

Ministerio de Economía

<http://mecon.gov.ar>

<http://infoleg/mecon.gov.ar>

Portal de Argentina

<http://www.argentina.gov.ar>

Presidencia de la Nación

<http://www.presidencia.gov.ar>

Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

<http://www.sintys.gov.ar>

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales Nacionales

<http://www.siempro-sisfam.gov.ar>