



ESPECIALIZACIÓN en
AUDITORÍA INTERNA
GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA

PROPUESTA DE TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

Herramientas de control en auditoría de programas sociales: proceso de selección y adjudicación del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión en la provincia de Buenos Aires en el período 2010-2021

AUTOR: ROMINA ANAHÍ GONZÁLEZ

DIRECTOR: MG. JUAN MANZANO

MAYO 2022

Página **1**



1. RESUMEN

El presente Trabajo Integrador Final postula como objetivo general fortalecer los procedimientos de control vinculados con el criterio de selección de candidatos y adjudicación de beneficiarios con el fin de mitigar la ocurrencia de errores en la administración y asignación de fondos públicos relacionados con las becas que ha otorgado el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión durante el período 2010-2021, en la provincia de Buenos Aires.

Dicho programa social apunta a trabajar sobre estos cuatro componentes generales:

- Educación: para la promoción de la inclusión educativa y el favorecimiento de la calidad de los procesos de sostenimiento de la vida escolar.
- Trabajo: para fortalecer aptitudes y actitudes que faciliten el vínculo con el mundo del trabajo, y de esta manera coadyuvar la formación técnica, brindando recursos para la búsqueda y continuidad en el trabajo. Este componente trabaja con la franja etaria de jóvenes de 16 a 21 años.
- Salud: para favorecer el acceso a la atención de la salud y generar procesos educativos que tiendan a producir sentidos sobre el cuidado de la salud individual, así como de la salud colectiva. Este componente incluye el abordaje de temas más generales en relación a la salud y temas puntuales como adicciones, salud sexual y reproductiva, entre otros.
- Integración: se trabaja desde el deporte, las actividades físicas y lúdicas, la cultura y la comunicación, para promover el desarrollo personal y el cumplimiento de derechos. Este componente trabaja sobre las potencialidades de los jóvenes fortaleciendo sus recursos subjetivos.

De esta manera, la presente investigación tiene como propósito dotar de mayores controles al proceso de adjudicación de becas, redundando en un incremento del grado de transparencia del Programa Envión, con la propuesta de fortalecer las herramientas de control de auditoría en la asignación de las becas a los beneficiarios del programa.



Siendo la auditoría de programas sociales una herramienta fundamental, toda vez que colabora con la transparencia de procesos al momento de evaluar la correspondencia en el buen uso de los fondos públicos, la sociedad en su conjunto se serviría de la efectividad en la asignación a los becados por el Programa Envión, dado a que dichos fondos corresponden ser invertidos en políticas sociales que induzcan a una mejora en la calidad de vida del sector vulnerable elegido para el beneficio. Esto se traduce en una cadena de progreso en la comunidad que se involucra en dicho programa social: niños y adolescentes escolarizados, jóvenes capacitados laboralmente, con espacios de contención psicológica, abordaje de equipos interdisciplinarios y una beca económica como incentivo son los elementos que esperan ser los pilares para excluir de la vulnerabilidad a los sectores más afectados por la desigualdad social.

En una sociedad en la que el contrato social básico entre los gobiernos y los ciudadanos cambia continuamente, resulta lógico que exista una mayor necesidad de transparencia y rendición de cuentas, a fin de que los ciudadanos puedan entender la forma en que se gestionan e invierten los fondos públicos, la manera en que se toman las decisiones y los fundamentos, las pruebas y la información que respaldan dichas determinaciones.

La obligación de rendir cuentas por los fondos utilizados en el marco de las políticas públicas que llevan adelante los distintos organismos y dependencias estatales, se encuentra incorporada en variados marcos normativos que establecen la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Palabras clave: Auditoría de programas sociales; Transparencia; Rendición de Cuentas; Herramienta Metodológica.



2. ÍNDICE

Tabla de contenido

1. RESUMEN	2
2. ÍNDICE.....	4
3. DESCRIPCIÓN DEL TEMA A ABORDAR	6
3.1 DESCRIPCIÓN DEL TEMA	6
3.2 INTERROGANTES	9
4. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APORTE	10
5. CASO DE ESTUDIO	12
5.1 POBLACIÓN Y MUESTRA.....	14
5.2 MÉTODOS: ¿QUÉ INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SE EMPLEAN EN LA INVESTIGACIÓN?	15
5.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	16
6. OBJETIVOS PROPUESTOS	17
6.1 OBJETIVO GENERAL.....	17
6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
7. MARCO TEÓRICO.....	17
7.1 DEFINICIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	18
7.2 DEFINICIÓN DE AUDITORÍA DE PROGRAMA SOCIAL.....	18
7.3 DIFERENCIA ENTRE PROGRAMA SOCIAL Y PLAN SOCIAL	19
7.4 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.....	19
7.5 LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO MUNDIAL.....	19
7.6 CONTEXTO LATINOAMERICANO	21



7.7 CONTEXTO LOCAL.....	24
8. DESARROLLO	26
8.1 INTRODUCCIÓN	26
8.2 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE SE UTILIZA PARA MEDIR EL GRADO DE TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADJUDICACIÓN DEL BENEFICIO.	27
8.3 IDENTIFICACIÓN OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL MARCO NORMATIVO E IMPLEMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA ENVIÓN.....	29
8.3.1 RECLUTAMIENTO NO TRADICIONAL DE ALTAS AL PROGRAMA ENVIÓN.....	29
8.3.2 RECLUTAMIENTO TRADICIONAL DE ALTAS AL PROGRAMA ENVIÓN.....	31
9. CONCLUSIONES	36
10. BIBLIOGRAFÍA.....	38



3. DESCRIPCIÓN DEL TEMA A ABORDAR

3.1 DESCRIPCIÓN DEL TEMA

La propuesta de investigación del presente trabajo radica en la idea de fortalecer los procedimientos de control vigentes que permitan morigerar la existencia de desvíos en el proceso de selección y adjudicación del beneficio que otorga el Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón (en adelante Programa Enviñón/ Enviñón) a sus titulares, en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Se analizará la gestión del mismo durante el periodo 2010-2021, su pertinencia y el grado de razonabilidad en la entrega de las becas a la población destinataria de dicho programa, de acuerdo a la normativa fundante.

Para recapitular en su génesis, Enviñón fue creado en el año 2010 en la provincia de Buenos Aires, bajo la gobernación de Daniel Scioli (Decreto 3149, 2009). El ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, a cargo de Baldomero Álvarez de Olivera, fue quien llevó adelante la creación del programa. Se planteó como misión del mismo que uno de sus principales ejes de intervención fuera la implementación de la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 13298, 2005) en todo el territorio provincial bonaerense. Dicho objetivo tendría que cumplirse de forma gradual y a partir de la construcción de un modelo de participación comunitaria, que en consonancia con el espíritu de la norma, consolidara la intervención del Estado y de los actores sociales desde un enfoque de promoción de derechos de la niñez y la juventud y de construcción de ciudadanía.

Enmarcado en lo estipulado en esa Ley, el Programa Enviñón, a través de dicha norma, prevé la desconcentración de las acciones a nivel local, con el objeto de generar políticas y programas de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y jóvenes de la provincia de Buenos Aires.



De esta manera, el proceso de descentralización ha generado un importante desafío para los gobiernos locales, ya que “debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados” (Fernández Arroyo, 2012)

El objetivo general del programa en análisis es el de promover la inclusión socioeconómica, política y cultural de los y las jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social en la provincia de Buenos Aires, a través del desarrollo de acciones y prácticas tendientes a garantizar sus derechos, así como la igualdad de oportunidades para la construcción de sus proyectos de vida.

En cuanto a los objetivos específicos, según la normativa fundante del Programa Envión, se reconocen los siguientes:

1. Mejorar la inclusión de jóvenes entre 12 y 18 años en el sistema educativo formal.
2. Favorecer la inserción laboral de jóvenes entre 16 y 21 años, a través de capacitaciones y la acumulación de experiencia en áreas dinámicas de la economía local/regional y/o el trabajo asistido.
3. Favorecer la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los ámbitos locales.
4. Proveer la accesibilidad a recursos e información para el cuidado y la prevención de la salud.
5. Favorecer la integración social, el sentido de la pertenencia y la construcción de la identidad propia y colectiva a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas.
6. Promover el conocimiento de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía en todos los ámbitos, especialmente en aquellos que conforman los ejes de intervención del programa.
7. Ampliar la cobertura del proyecto a partir de recursos e instrumentos locales que propicien el enfoque de responsabilidad social compartida y la participación



multiactoral que constituye el sentido operativo del programa a nivel provincial y en cada municipio donde se ejecute.

8. Promover la inclusión digital a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC'S).

9. Desarrollar capacitaciones para los equipos técnicos que se desempeñan en las sedes del programa, en articulación con otros organismos de gobierno provincial y nacional, brindándoles estrategias y protocolos de actuación para abordar las distintas problemáticas de la vulnerabilidad social.

10. Generar estrategias específicas que tiendan a promover los procesos de inclusión con jóvenes en conflicto con la Ley.

11. Ampliar la articulación entre los equipos técnicos de las sedes del Programa, las instituciones educativas y las organizaciones sociales para favorecer la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

12. Generar condiciones para el desarrollo de las prácticas educativas en universidades con asiento en la provincia de Buenos Aires.

13. Impulsar talleres participativos con jóvenes en coordinación con organizaciones sociales.

Todos estos componentes se articulan y despliegan en 129 partidos, con 363 sedes barriales conveniadas con los municipios y organizaciones de la sociedad civil.

En el año 2021 fueron otorgadas unas 38.107 becas, lo que implicó un desembolso presupuestario por parte del gobierno Bonaerense de \$2.232,5 millones.

En lo que respecta al pago de las becas y el pago a los equipos técnicos, la inversión se desglosa en las becas comunes a beneficiarios (\$1800); las becas tutores (\$3000) y 2274 miembros de equipos técnicos (\$11.500 - \$26.000).

Estos últimos se componen por profesionales del campo de la salud, educación y las ciencias sociales, quienes se apoyan también en jóvenes referentes del barrio. De esta forma, se busca brindar apoyo escolar, enseñar oficios, deportes, artes, entre otras disciplinas.



Por lo tanto, se deduce que la finalidad de Envión radica en la contribución a procesos de inclusión y finalización del ciclo escolar para los niños, niñas y adolescentes, habida cuenta que está destinado a una población con un rango etario entre 12 y 21 años que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. A su vez, apunta a favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, al incrementar sus oportunidades para la generación de ingresos propios a través de la capacitación para el trabajo.

Para la selección de los beneficiarios se realiza un censo en cada barrio en el que se implementa el programa. Dicha herramienta metodológica será analizada a lo largo de este trabajo, con el objeto de plantear mejoras en su aplicación.

En este marco descriptivo del programa a estudiar, se intentará fortalecer los mecanismos de control que permitan que la selección de beneficiarios del Programa Envión responda a los requerimientos de otorgamiento de dicha contraprestación, con el propósito de: disminuir el margen de error en el proceso de selección, morigerar el desvío de fondos y que la asignación prevista esté en consonancia con los criterios de la normativa vigente (Decreto 3149, 2009).

3.2 INTERROGANTES

Como interrogantes fundacionales a este trabajo, se nomencian las siguientes preguntas:

- ¿Son suficientes los informes socio ambientales que se realizan antes de otorgar el beneficio? ¿Qué aspectos contemplan?
- ¿La definición de los requisitos de otorgamiento del beneficio circunscribe adecuadamente al sujeto beneficiario de la política social implementada?
- ¿Existe un entrecruzamiento de datos de los potenciales beneficiarios utilizando las bases de datos pertinentes y actualizadas?
- ¿Los requisitos que se han solicitado son los suficientes?
- ¿Se realiza un adecuado control de la contraprestación de los beneficiarios por percibir dicho programa? ¿En qué consiste?



- ¿Existe un mecanismo de denuncia válido, mediante canales que le brinden seguridad al denunciante, cuando se tiene evidencia de que el sujeto beneficiario no cumple las condiciones requeridas para percibir la beca?
- ¿Se establecen pautas temporales de actualización de la información para volver a evaluar si continúa el beneficiario plausible del beneficio?
- ¿Se instituye un mecanismo de control de responsabilidades entre los agentes intervinientes en el proceso de selección de los candidatos?
- ¿El método de validación de los procedimientos cumplidos es razonable?
- ¿Los funcionarios intervinientes están obligados a responder por la responsabilidad que les fue conferida (rendición de cuentas)?¿Existe un mecanismo de sanción en caso de incumplimiento de su función?

4. FUNDAMENTO DEL TEMA, DELIMITACIÓN Y APOORTE

Los Programas Sociales necesitan ser evaluados mediante procesos de control como lo es la auditoría, para que esto contribuya a que puedan tener la efectividad que se desea y generar transparencia y credibilidad. En este sentido, para una mejor aplicabilidad de esas auditorías se necesitan de metodologías que establezcan de manera sistemática los procedimientos a seguir en ellas.

Teniendo lo antedicho en consideración, el motivo de la elección del tema propuesto como trabajo final para esta especialización: “Herramientas de control en auditoría de programas sociales: proceso de selección y adjudicación del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión en la provincia de Buenos Aires en el período 2010-2021”, surge de mi experiencia laboral como miembro de una unidad ejecutora del Programa Envión, destinado a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad económica y social.

El trabajo abarcará la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, dado que el programa implementa únicamente en dicho territorio geográfico.



Si bien la posibilidad de analizar el caso por municipio se planteó como opción primigenia, resulta pertinente extenderlo a toda la provincia, dado que la información de los datos recabados arroja al momento del análisis una circunscripción temática más amplia que la sola selección de un municipio, permitiendo ponderar la homogeneidad de procedimientos en la integridad de dichos partidos.

A su vez, el gobierno bonaerense posee canales de comunicación más accesibles, distribuyen a nivel publicitario información con mayor penetración en la ciudadanía, lo cual facilitará la obtención de elementos y material de análisis a la investigación.

En cuanto al recorte temporal, abarcará al período 2010-2021, ello debido a la diversidad de las gestiones de los gobiernos que le han dado continuidad a la política pública analizada. Es en este punto en el que es dable destacar que el programa social se ha convertido, a lo largo de las diferentes gestiones, en una política de estado más allá de una política de gobierno, en el entendimiento de que una política pública, tiene como objetivo principal el desarrollo social de la comunidad.

En este sentido, el correcto destino de los recursos del Estado, invertidos en políticas públicas, es fundamental para aspirar a la mayor transparencia en la asignación de los programas sociales. El desvío o malversación de fondos, al propiciar hechos de corrupción en la asignación de beneficios a los sectores vulnerables, no solo resta oportunidades a aquellos que no reciben la asistencia del Estado, sino que además conlleva a incrementar la desigualdad de oportunidades a nivel político, social y económico.

Múltiples debates han tenido lugar en las últimas décadas en relación a la rendición de cuentas y a la demanda de la ciudadanía al momento de manifestar la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia del Estado. De esta manera, no solo se abre una posibilidad certera de propiciar a la transparencia como una condición esencial para mejorar la eficiencia de las políticas públicas, sino que también se permite pensar en un escenario clave para reconocer y garantizar derechos civiles de la ciudadanía.

El riesgo que conllevan actividades ilícitas que involucren a agentes gubernamentales expone las posibles consecuencias de la corrupción, hecho que fue considerado durante



mucho tiempo como un “delito sin víctimas” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012), debido a que el único perjudicado en este tipo de cosmovisión resultan los Estados. Con el tiempo, se puede concluir que el impacto social, político y económico son las consecuencias visibles de aquellas acciones u omisiones en las que por no utilizar adecuadamente las arcas públicas, han culminado en consecuencias graves en detrimento de la transparencia de las gestiones.

Propiciar un nuevo paradigma metodológico en el que puedan vincularse distintas variables, con aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la gran cantidad de datos almacenados en las bases oficiales del Estado, deviene en fundamental para asegurar una repartición de los fondos públicos con mayor transparencia y por lo tanto justa y beneficiosa para el conjunto de la sociedad.

De esta manera, los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y sistemas de información y tecnología se refuerzan mutuamente al momento de pensarlos como elementos esenciales en la construcción de políticas sociales eficientes, capaces de garantizar los derechos civiles de los ciudadanos, toda vez que generen herramientas para que el desarrollo social de los mismos genere oportunidades de inclusión sostenible.

5. CASO DE ESTUDIO

El Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón tiene como uno de los objetivos principales mejorar la inserción y/o reinserción de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo. Está destinado a una población entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Por otro lado, también apunta a favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, a partir de incrementar sus oportunidades para la generación de ingresos propios a través de la capacitación para el trabajo.



A través de este programa, el estado provincial bonaerense brinda bienes, servicios y transferencias, mientras que la contraprestación de los destinatarios se configura en la asistencia a cursos de refuerzos de conocimientos educativos para aquellos que se encuentran en edad escolar; y la capacitación de aquellos jóvenes con posibilidades de ingresar en el ámbito laboral.

Con el objetivo de concentrar recursos y administrar productivamente la información obtenida en la etapa de acopio de datos, el presente trabajo abarcará a la provincia de Buenos Aires, Argentina durante el período 2010-2021, a fin de aprovechar la transversalidad política en el segmento señalado y analizar el contexto social junto con una política de estado que ha trascendido diferentes gestiones y orientaciones partidarias.

Para esta delimitación, se contempló la disponibilidad de información sobre la selección del universo de estudio y si los criterios aplicados para la selección y adjudicación del beneficio coinciden con las premisas de dicho programa.

En este trabajo de investigación van a ser analizadas dos variables ineludibles y por lo tanto fundamentales a tener en cuenta para la evaluación y la elaboración del elemento metodológico que colabore con una mejor distribución del beneficio, en pos de evitar dejar a la población vulnerable sin cobertura. Estas variables se refieren al método de selección y adjudicación del beneficio y la transparencia de este proceso (Desarrollo, 2018) de dicho proceso.

Para ello será de suma utilidad ponderar los procedimientos que se han llevado adelante al momento de la selección del universo beneficiado con la beca, en el marco de las herramientas metodológicas propuestas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) que, como órgano rector del sistema de control interno, ha elaborado un “manual de lectura ágil de la cual se desprendan metodológicamente las etapas de su labor, desde su planificación hasta la elaboración del reporte y su seguimiento” (SIGEN, 2011) de las auditorías sociales. Desde esta perspectiva, podría decirse que el alcance del proyecto estará vinculado a la correlación de dichas variables.



Frente a este escenario, no resulta suficiente analizar el vínculo entre proceso y transparencia, sino que será más enriquecedor explicar la relación de las variables presentadas. Por este motivo, el alcance del proyecto será de orden explicativo.

En función de estas variables, identificar el marco normativo que se utiliza para medir el grado de transparencia del sistema de selección y adjudicación de un beneficio social resulta fundamental para comenzar con el análisis.

En la misma línea, se evaluará si el marco normativo vigente requiere de mejoras en función del cumplimiento de los objetivos planteados, a efectos de diagnosticar problemas actuales en el proceso de selección del universo destinatario del beneficio.

A su vez, cabe señalar la diferencia existente entre programa social y plan social, que no serán utilizados como sinónimos en el presente trabajo. En este sentido, se entiende por programa social aquel beneficio que otorga el Estado en cualquiera de sus jerarquías (nacional, provincial, municipal) y que requiere de una contraprestación al adjudicatario del mismo. Por el contrario, plan social hace referencia a todo beneficio proveniente de la autoridad superior gubernamental, en cualquier estamento anteriormente señalado, sin retribución alguna por parte de quien lo recibe. En el desarrollo del presente trabajo, se ampliarán los conceptos vinculados con la propuesta de mejora de las herramientas de control sujetas a análisis.

En el caso de estudio del presente trabajo, el Programa Envión otorga una beca de índole económica a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Se considera que aquellos sujetos que califican para participar del programa son aquellos que tengan sus necesidades básicas insatisfechas (NBI).

5.1 POBLACIÓN Y MUESTRA

El Programa Envión tiene incidencia en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Depende del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad bonaerense, y cada municipio tiene la potestad de administrar los recursos que provienen del gobierno provincial de



acuerdo a las necesidades propias del partido. Para ello, las normas que les permiten gozar de esta independencia son los convenios firmados entre el mencionado ministerio y cada municipio de forma particular, contemplando las contingencias y particularidades de cada uno de ellos.

Si bien no habrá muestra de casos numérica, se analizarán todos aquellos fenómenos vinculados a los procesos de selección de los beneficiarios y a las responsabilidades de todos los actores intervinientes en cada etapa del procedimiento.

5.2 MÉTODOS: ¿QUÉ INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SE EMPLEAN EN LA INVESTIGACIÓN?

Los instrumentos de recolección de información versarán fundamentalmente en información pública disponible en portales oficiales de gobierno (informes estadísticos). A su vez, la experiencia como miembro de la Unidad Ejecutora del municipio de Lomas de Zamora servirá para evidenciar el accionar de los miembros de los equipos técnicos, responsables de la implementación en el campo del programa en el municipio lomense. De esta manera, la observación participante también es una herramienta para la recolección de datos que estará presente en este trabajo. No será concomitante con el mismo la experiencia como parte de dicho equipo es pasada.

También será de utilidad el manual de procedimientos que la Sindicatura General de la Nación ha confeccionado para la optimizar la realización de auditorías de programas sociales. Esta fuente de información es fundamental para analizar y comparar o en su defecto, contrastar diferentes técnicas de selección de titulares de beneficios sociales, y posteriormente plantear posibles mejoras a fin de propender a mejorar la transparencia del proceso.



5.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de la investigación será no experimental longitudinal, dado que no se influirá ni se intervendrá en el fenómeno a analizar. Se estudiarán las variables conducentes de este trabajo una vez que el fenómeno se haya producido, en su contexto natural.

El enfoque cualitativo intentará entender la relación entre las variables del proceso de selección y asignación del beneficio y la transparencia de dicha adjudicación. Se tendrá como propósito analizar dichas premisas en su contexto provincial y poder comprender si las metodologías utilizadas se ajustan a las expectativas que pretende cubrir el programa social del caso de estudio.

5.4 ALCANCE DEL PROYECTO

El alcance de este trabajo de investigación está vinculado a la correlación de dos variables anteriormente mencionadas: selección y adjudicación de los programas sociales con la transparencia en dicho proceso. Desde esta perspectiva, el alcance del proyecto será de orden explicativo.

En función de estas variables, primeramente será necesario analizar la información respecto del marco normativo que regula los procedimientos aplicados al momento de adjudicar dicho beneficio social, para luego identificar oportunidades de mejora que devengan en mejores herramientas de control en las auditorías de programas sociales.

Temporalmente será circunscripto al período 2010-2020, y se aplicará geográficamente al territorio de la provincia de Buenos Aires, lugar en donde se lleva a cabo el programa social Envión.



6. OBJETIVOS PROPUESTOS

6.1 OBJETIVO GENERAL

- Fortalecer los procedimientos de control en la selección y adjudicación de candidatos del programa Envión para mitigar la ocurrencia de errores en la administración y asignación de fondos públicos.

6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el marco normativo que se utiliza para medir el grado de transparencia del sistema de adjudicación del beneficio.
- Identificar oportunidades de mejora del marco normativo en función de los objetivos del Programa Envión.
- Elaborar procedimientos en base a buenas prácticas que involucren a todos los actores intervinientes en el proceso de selección y adjudicación de beneficiarios.

7. MARCO TEÓRICO

En las últimas décadas, muchos programas de subsidio a las poblaciones vulnerables han operado con problemas crecientes de corrupción. Desde el desvío de recursos hasta el uso clientelar de los programas.

Clientelismo, desvío de recursos, amiguismo, son algunas de las múltiples formas bajo las cuales se el propósito inicial de la política pública se aleja de su eje fundante. En este contexto, cualquier nuevo programa de subsidios tiene que extremar sus medidas precautorias de control para evitar la reproducción prácticas corruptas. Se debe asumir el reto fundamental de revertir décadas de corrupción sistémica orgánica.

Por esta razón, es necesario reflexionar sobre nuevos elementos de control a fin de lograr un ambiente que asegure el pleno cumplimiento de la normativa que dio origen al programa, sus objetivos y metas, y que esto conlleve a garantizar procesos transparentes en la ejecución de las políticas sociales en general. En este sentido, los organismos



públicos existen para cumplir funciones al servicio de los ciudadanos, quienes a través del voto, refrendan dicha función.

7.1 DEFINICIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales son esquemas de ayuda social, creados y desarrollados mediante proyectos, por el gobierno, organismos internacionales, organizaciones nacionales sin fines de lucro, empresas privadas destinados a atender a las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad. El objetivo es mejorar las condiciones de vida de las familias, a través de atención oportuna de salud, nutrición, educación, vivienda, seguridad jurídica, empleo y otros.

7.2 DEFINICIÓN DE AUDITORÍA DE PROGRAMA SOCIAL

La auditoría de los programas sociales es el proceso que comprende esencialmente la evaluación de políticas sociales y que abarca el análisis e interpretación de la información cualitativa y cuantitativa producida por la ejecución de dichos programas, con la intención de medir el cumplimiento de sus objetivos, metas y actividades planificadas y con la finalidad de emitir informes sobre los resultados de dicha evaluación.

La auditoría de programas sociales como herramienta de control contribuirá a evaluar la efectividad producida por estos programas en la población beneficiaria y por ende contribuirá a que dichos programas tengan la efectividad esperada, encaminada a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo social del país.

Como herramienta de control, la auditoría de programas sociales se presenta como un examen sistemático, profesional e independiente de evidencias, efectuado por un equipo multidisciplinario, con el fin de evaluar la economía, eficacia, eficiencia, efectividad o impacto (directo o indirecto) de la gestión de un programa social. Su pleno objetivo es coadyuvar a la mejora en su gestión.



7.3 DIFERENCIA ENTRE PROGRAMA SOCIAL Y PLAN SOCIAL

Es necesario señalar la diferencia existente entre programa social y plan social a fin de postular que no son utilizados como sinónimos en el presente trabajo. En este sentido, se entiende por programa social aquel beneficio que otorga el Estado en cualquiera de sus jerarquías (nacional, provincial, municipal) y que requiere de una contraprestación al adjudicatario del mismo. Por el contrario, plan social hace referencia a todo beneficio proveniente de la autoridad superior gubernamental, en el cualquier estamento anteriormente señalado, sin retribución alguna por parte de quien lo recibe.

7.4 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Su objetivo es establecer si un programa genera el beneficio social esperado, con un fuerte enfoque preventivo y bajo condiciones crecientes de transparencia.

7.5 LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO MUNDIAL

El término corrupción es de uso común en diferentes ámbitos de discusión y difusión, y su uso indiscriminado en diferentes contextos hace más complejo llegar a consensuar una única definición (Gilli, 2014). Es por eso que, para evitar el alto grado de ambigüedad en cuanto a su significado, resulta de suma importancia recurrir al Diccionario de la Real Academia Española (RAE) en la que define el término como “una acción y efecto de corromper o corromperse”. Y en una acepción moderna relacionada con este trabajo de investigación, la RAE la define como “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores, especialmente en las organizaciones públicas”.

En este orden de razonamiento, se puede pensar a la corrupción como la confusión entre lo público y lo privado, lo cual implica proyectar al hombre entre desde dos visiones contrapuestas: desde dentro y desde fuera, con el peligro que conlleva que sea utilizada esta delimitación en beneficio de lo privado. Es por eso que para delimitar la



terminología, es justo adoptar una definición que contemple a la corrupción como toda acción u omisión de un agente que confunda lo público con lo privado, con el fin de obtener un beneficio personal (Estévez, 2015).

En la década del '90, la lucha contra la corrupción se había instalado en todas las agendas de los Estados, así como en la agenda mediática internacional, lo que llevó a la comunidad política toda a impulsar el diseño y promoción de diversos estándares comunes en materia de controles y rendición de cuentas de los poderes del Estado, así como también la necesidad de tipificar como delitos diversas prácticas asociadas con la corrupción.

Surge entonces la idea ya planteada de “delito sin víctimas” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012), y junto a ella la necesidad de visibilizar las consecuencias explícitas en la comunidad afectada por los hechos de corrupción, que no solo tenían que ver con presupuestos mal administrados, sino con políticas de Estado inconclusas o mal gestionadas, por la falta de transparencia en la ejecución de aquellos proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Sin embargo, el proceso de concientización acerca de la corrupción por parte de múltiples organismos de reconocimiento mundial no ha asegurado por sí misma el efectivo cumplimiento de las normas regulatorias. De hecho, el anquilosamiento de la corrupción está relacionado con las burocracias estatales, los sistemas judiciales y, fundamentalmente, con factores de índole cultural que fomentan la violación de las leyes de transparencia.

En el escenario social y político la corrupción ha adquirido una inquietante relevancia y resulta insuficiente abordar este fenómeno desde definiciones de índole jurídico penal-moral. Así requiere ser tratada no sólo como un delito, sino como un fenómeno social, económico y político, y también cultural incluyendo por lo tanto la naturaleza de la sociedad, el orden social y sus instituciones.

En el entendimiento de tratarlo como un fenómeno que es transversal a distintas áreas de implicancia, el sector público pasa a considerarse parte esencial de toda economía. Grandes sumas de dinero público son gestionadas por todos los gobiernos en una variedad de servicios e infraestructuras para sus ciudadanos. Y en momentos de crisis, como la crisis financiera mundial de 2008 y, más recientemente, la pandemia mundial



de COVID-19, los gobiernos recurren con más asiduidad a medidas de política fiscal para respaldar los sistemas sociales públicos de infraestructuras y de salud, como el caso testigo del presente trabajo en el que los componentes a abordar son esencialmente educación, salud y trabajo.

En el caso de los programas sociales, se han propuesto nuevos esquemas de intervención para contrarrestar los problemas de corrupción que se detectan en este sector.

Teniendo en cuenta estas premisas, se consideró fundamental iniciar este apartado con el abordaje del término corrupción, como contraparte de una eficaz gestión de los fondos públicos destinados a políticas sociales y sus consecuencias, cada vez que esas acciones no impactan de forma eficiente y eficaz a la sociedad beneficiaria.

7.6 CONTEXTO LATINOAMERICANO

Los índices de pobreza en los países latinoamericanos son inquietantes, y la preocupación se ha agudizado debido a que es evidente que las políticas sociales desarrolladas mediante los diferentes programas que implementan los gobiernos y demás sectores no han logrado la efectividad propuesta, en beneficio de las poblaciones más desposeídas de estos países.

Es necesario preguntarse qué está pasando con la misión de erradicar la pobreza mediante la implementación y desarrollo de programas sociales, que contribuyan con esta misión. ¿Tiene un determinado programa social la efectividad que se quiere que tenga? Se puede considerar a su vez como interrogante si los recursos empleados en los programas corresponden a la cantidad de mejoramiento obtenido. Muchas veces se dan por sentado que deben reformarse los recursos, pero quizás sea necesario plantearse si no son los procedimientos para optimizar los programas los que requieren de una reforma.

Por último, identificar con qué herramientas se cuenta para analizar y evaluar los programas y cómo se puede obtener información para agilizar las decisiones a tomar son elementos necesarios al momento de pensar a América Latina como un territorio en



el que las políticas públicas tienen que intervenir con mayor potencia frente a las necesidades de potenciar el desarrollo social de sus comunidades.

Inmersos en una comunidad Latinoamericana signada por su composición de países en vías de desarrollo, y por lo tanto, con derechos vulnerados, no se pretende desconocer la pertenencia de Argentina como territorio social imbuido en este contexto (Iraola, 2010). Por esta razón, explorar lo que implica la auditoría de programas sociales en otros países con objetivos similares a Envión será de ayuda para obtener una visión macro sobre la problemática de análisis.

En esta línea, se conceptualizará a la auditoría social según el documento redactado con la colaboración de diferentes organizaciones sociales latinoamericanas:

Modalidad de participación ciudadana basada en el ejercicio de derechos humanos, que consiste en la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de la gestión de lo público, sea esta estatal o privada, con la finalidad de lograr cambios en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, y de contribuir a la prevención, identificación y sanción de la corrupción. Todo lo anterior, desde una perspectiva ciudadana autónoma e independiente. (Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, 2007)

Con información circulante en demasía en un contexto de globalización y eliminación de fronteras con el avance de las comunicaciones, la participación ciudadana demanda hoy en día una rendición de cuentas superior a otras épocas.

En este entorno mundial sobre estimulado con información, favorecido por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) que incrementan la cantidad de datos conocidos por la comunidad, es de suma importancia tener en cuenta la participación de todos los actores involucrados en la rendición de cuentas de los programas sociales y su eficaz aplicación.



No se puede obviar la importancia de la comunicación en la temática de rendición de cuentas por parte de quienes administran las políticas públicas junto con la información de los hechos de gobierno.

Posiciones dentro de los debates contemporáneos afirman que es la deliberación pública la que establece estándares críticos para que los ciudadanos valoren los procesos de rendición de cuentas a los que están sometidos los actores políticos. Esta deliberación se torna imprescindible para que la dimensión justificativa de la rendición de cuentas cumpla con las exigencias de transparencia (Monsiváis, 2006)

La rendición de cuentas es un concepto fundamental al momento de hablar de programas sociales en América Latina. Es la obligación de un funcionario público, o cualquier persona con poder, que actúa por delegación de terceros, al momento de responder por la responsabilidad que le fue conferida. Además de referirse al manejo correcto de los fondos públicos, implica que los funcionarios también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente definidas, así como dar respuestas, por medio de las políticas públicas, a las necesidades específicas de la población, especialmente las de aquellos que, con más urgencia, requieren de los servicios públicos. (Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, 2007)

Así como la rendición de cuentas es indispensable para las auditorías de programas sociales, la transparencia de la gestión pública también merece un punto de detención. Es dable mencionar que una administración transparente contempla un conjunto de políticas, programas, actitudes y acciones de autoridades y funcionarios públicos que buscan garantizar una gestión pública abierta, espontánea y permanente a la sociedad a la cual se deben (Urbina, 2000)

En los países de América Latina el tema de la auditoría de los programas sociales, actualmente está cobrando auge, debido a que se está generando un ambiente de falta de transparencia y credibilidad. Por lo tanto, la auditoría es una herramienta de control con la cual se puede evaluar los procesos y resultados de las políticas sociales desarrolladas



mediante los diferentes programas destinados a satisfacer necesidades de la población vulnerable. Así también, con los resultados de este control, se puede propiciar el generar diferentes fuentes de financiamiento y recuperar la confianza en la inversión realizada en pos de un ambiente de transparencia creciente.

Y para entender la situación que subyace a esta problemática planteada, es necesario comprender que la transparencia es una buena práctica de gobernanza que con el paso de los años y la profesionalización en materia de control, ha sido adoptada paulatinamente por los estados latinoamericanos.

7.7 CONTEXTO LOCAL

En el imaginario colectivo se suele sostener que los programas sociales en Argentina han aumentado de forma exponencial durante las dos últimas décadas. Plasmado en cifras, la cantidad de esquemas de ayuda por parte del Estado Nacional han pasado de representar en el año 2002 un 0,1 % del Producto Bruto Interno, a configurar un 4,5 % del PBI a fines del 2021, de acuerdo a los datos vertidos por la consultora Idesa. En millones de pesos a precios de diciembre del pasado año, los fondos totales de los programas sociales (incluidos los de los distintos ministerios y los que paga la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses)) crecieron de \$18.877 millones a casi \$2 billones.

En Argentina, la red de contención social al momento de esta investigación ascendió a 182 planes y programas sociales. Cada uno de ellos está conformado por una prestación económica individual, familiar, un subsidio no reintegrable, la entrega de bienes (alimentos, maquinaria o insumos) y/o líneas de intervención. La mayoría tiene asociada una transferencia dineraria directa (plan social) y, en algunos casos, implica una acción de parte del beneficiario (programa social), aunque no haya un sistema integrado de detección de cumplimiento.



Es dable destacar que la cifra de inversión del Estado Nacional representó en el 2021 el 4,5% del PBI. La importancia que tienen las políticas públicas está claramente reflejada en el peso que los programas sociales tienen en el presupuesto de una república, ya que están íntimamente relacionadas en función de cómo el régimen político de turno atiende el desarrollo social.

En cuanto a la situación de la provincia de Buenos Aires, territorio en donde nace el Programa Envión, de acuerdo a las últimas cifras de los tres primeros trimestres del 2021 divulgadas por el Observatorio del Conurbano Bonaerense (una iniciativa del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento), la incidencia en la indigencia de personas de hasta 17 años en los 24 partidos del conurbano bonaerense es de 19,13 % (Observatorio del Conurbano Bonaerense, 2022).

Mientras que el índice de pobreza en el mismo rango etario alcanza el 56,55 % para los dos primeros trimestres del 2021. (Observatorio del Conurbano Bonaerense, 2022).

En la misma línea de esta fuente de datos, es dable destacar que el 46% de las personas en la provincia de Buenos Aires se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Y en los grandes conglomerados urbanos, como en el Gran Buenos Aires la pobreza en 2021, según los datos del INDEC, alcanzó el 42,3%, contra una media nacional del 37,3%.

Asimismo, dicha provincia centraliza alrededor del 40% de los niños, niñas y jóvenes pobres de la República Argentina.

En la provincia de Buenos Aires conviven 78 programas sociales destinados a asistir a los sectores más vulnerables. Son administrados por cinco ministerios. Están agrupados bajo la clasificación de Promoción y Asistencia Social. En el 2021 tuvieron una ejecución presupuestaria record: \$94.682 millones, un 119,5% más respecto a los \$43.128 millones de 2020.

En esta línea, fue fundamental el proceso de descentralización de poderes en la Argentina en las últimas décadas, ya que la transferencia de responsabilidades a los niveles provincial y municipal de gobierno representó la posibilidad de convivir en nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos.



Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales. Al estar a cargo de un territorio más reducido población, el nivel de compromiso con las necesidades requiere a su vez de una mayor intervención al momento de decidir, diseñar y gestionar una política social en el marco de este nuevo contexto institucional.

Esta descentralización ofrece ciertas ventajas que es dable de subrayar. Por un lado representa una oportunidad para redistribuir poder político desde los gobiernos centrales a las provincias y municipios y aumentar, así, su participación en la identificación de prioridades, la gestión de los recursos y la toma de decisiones. Y por otro, cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal, la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios.

En este contexto, el Programa Envión es protagonista de una transversalidad política al haberse asentado por más de una década como una de las políticas públicas provinciales que ha trascendido diferentes gestiones gubernamentales, habiéndose consolidado en aquellos municipios que adhirieron al convenio (Resolución 2829, 2016) y que se comprometieron en implementar las acciones atinentes a disminuir los índices de pobreza y vulnerabilidad social. Siempre el fin último fue el de fomentar las oportunidades para la inserción laboral, educativa, sanitaria y sociocultural de los niños y jóvenes, es decir, la misión de todo esquema de ayuda estatal.

8. DESARROLLO

8.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años surgió un nuevo paradigma para abordar las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Por su relevancia y peso creciente, afectó tanto a la agenda estatal como a la de los organismos internacionales, los ámbitos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Esta corriente interpela un paradigma anterior en



general y, sobre todo, a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectan a los jóvenes menores de 21 años.

La propuesta de fortalecimiento de los procedimientos de control incluidos en los procesos de selección para la adjudicación del beneficio del Programa Envión parte de la consideración de las políticas sociales con los siguientes propósitos:

- Priorizar a las poblaciones con mayores derechos vulnerados.
- Articular redes con los diferentes sectores para hacer eficiente el gasto público.
- Focalizar adecuadamente a los beneficiarios de las propias políticas públicas.
- Generar transparencia en la gestión pública.
- Tener una función redistributiva que abarque la integridad de la provincia de Buenos Aires.
- Fortalecer a la ciudadanía a través de las ayudas sociales para fomentar el desarrollo del capital humano de la población.

Como hemos mencionado en el Capítulo “Objetivos” el presente trabajo trata de abordar la posibilidad de incorporar procedimientos de control en la selección y adjudicación de candidatos, a efectos de fortalecer los recaudos existentes y mitigar la ocurrencia de errores en la administración y asignación de fondos públicos que conlleva el otorgamiento de las becas del Programa.

8.2 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE SE UTILIZA PARA MEDIR EL GRADO DE TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADJUDICACIÓN DEL BENEFICIO.

La normativa establece un criterio de selección de beneficiarios del Programa Envión. El Programa tiende a la inclusión plena del universo de jóvenes en situación de vulnerabilidad social en la Provincia de Buenos Aires. Para la selección de los destinatarios y destinatarias, se realiza un trabajo de campo, seleccionando y censando jóvenes de doce a veintiún años de edad en condiciones de vulnerabilidad social, que serán posibles actores destinatarios del Programa, selección que se realiza mediante la intervención de profesionales idóneos, tales como asistentes y/o trabajadores sociales, o técnicos con conocimiento en la materia y redes de voluntariado social. Continuamente



el equipo Técnico del Ministerio en articulación con los Referentes Territoriales de los Municipios y las OSC realiza tareas de relevamiento, lo que lo convierte en un Programa Dinámico.

Se trabaja continuamente en crear e implementar instancias de capacitación que permitan garantizar la ejecución y el fortalecimiento del programa Envión en sus instancias locales y barriales.

Si bien la inclusión plena de jóvenes en situación de vulnerabilidad es parte del motivo fundante de este programa, para la selección en los destinatarios, cada municipio debe realizar un trabajo de campo, censando jóvenes de entre 12 y 21 años en condiciones de vulnerabilidad social, quienes serán los posibles actores destinatarios de Envión.

Esta selección debe hacerse mediante la intervención de profesionales idóneos (técnicos y/o trabajadores sociales) o personal con conocimiento en la materia, así como también redes de voluntariado social.

En los criterios de selección vigentes de cualquier programa social, los asistentes sociales tienen una importante incidencia al momento de elegir a los potenciales participantes del programa. De ello se infiere que bajo su responsabilidad recae la selección de beneficiarios. En este sentido, la ausencia de indicadores que midan el desempeño y avances de este personal clave es preocupante; aún más, la falta de mecanismos de supervisión cruzados para desincentivar un posible abuso de poder en procesos esenciales del programa (en particular, para seleccionar o dar de baja a los beneficiarios). Asimismo, varios de los procesos operativos del programa no están correctamente normados; o bien, la aplicación de la norma no es homogénea en todos los barrios (ejemplo: la integración de beneficiarios en el padrón definido por los técnicos mencionados). Ello permite que se vaya instaurando una cultura de no cumplimiento de la norma, que puede desembocar, en un mediano o largo plazo, en irregularidades cuyo fin sea apropiarse de los recursos para intereses personales.

Continuando con los puntos débiles en el proceso de selección, es dable destacar que no siempre el sistema censal es el que impera en el procedimiento (requisito indispensable para integrar la nómina del registro de beneficiarios). En aquellos casos en donde el censo de la vivienda y de sus integrantes no se realice, y en ausencia de una base de



datos alternativa (de calidad y actualizada), la población beneficiaria será reclutada a través de mecanismos alternativos y/o subjetivos que se pasarán a contemplar, acompañados de sugerencias para mitigar el riesgo de desvío de la normativa de selección.

8.3 IDENTIFICACIÓN OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL MARCO NORMATIVO E IMPLEMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA ENVIÓN

En base a los objetivos presentados en este trabajo, es dable mencionar que en la búsqueda de fortalecer los procedimientos de control vigentes en la selección y adjudicación del programa Envión, se postularán como posibles soluciones a las problemáticas analizadas propuestas de buenas prácticas, las cuales comprenden principios y recomendaciones vinculadas a una gestión eficiente.

8.3.1 RECLUTAMIENTO NO TRADICIONAL DE ALTAS AL PROGRAMA ENVIÓN

1) Relevamiento en las escuelas del municipio a efectos de detectar a los jóvenes que han dejado de estudiar y/o aquellos que corren riesgo de hacerlo. Los Equipos de Orientación Escolar (EOC) de aquellas escuelas que lo posean serán probables actores intervinientes del proceso.

Procedimiento de buenas prácticas: Comprometer con la firma de una DD.JJ. de autenticidad de los datos a los integrantes del Equipo de Envión que analizan la información alternativa utilizada en el proceso de selección, advirtiendo de las posibles sanciones en el caso de detectar manipulación de los documentos de la información proporcionada.

2) Información brindada por los responsables de los comedores comunitarios, que será corroborada mediante visita social. A los efectos de evitar posibles adulteraciones de la documentación incorporada al legajo del candidato.

Procedimiento de buenas prácticas: La visita social documentada en el Formulario correspondiente del censo de hogares, a fin de poder aplicar el índice de vulnerabilidad y determinar el cupo por segmento para dar las altas en el sistema., debe ser requisito ineludible por parte de algún integrante del equipo técnico de Envión. Dicho documento



formará parte del legajo del potencial beneficiario, y tendrá que ser firmada por el técnico o profesional interviniente en carácter de DD.JJ. acreditando la información y los documentos incorporados en el legajo del candidato, advirtiendo de las posibles sanciones en el caso de detectar manipulación de los documentos de la información proporcionada.

3) Información brindada por los centros de salud barriales.

Procedimiento de buenas prácticas: Comprometer con la firma de una DD.JJ. de autenticidad de los datos a los integrantes del Equipo de Envión que analizan la información alternativa utilizada en el proceso de selección.

4) Relevamiento de información a través de organizaciones sociales que trabajen en el barrio con familias y/o jóvenes vulnerables.

Procedimiento de buenas prácticas: Someter a consideración de los profesionales del equipo técnico del programa las propuestas de las organizaciones sociales, siendo el criterio de independencia y objetividad fundamentales al momento de gestionar un alta en el sistema de beneficiarios. La cercanía en el mismo medio barrial puede alentar a la subjetividad de las propuestas, por lo que se tornará crucial la visita del asistente social de Envión para la recolección de datos y evidencias en el campo.

5) Información brindada a través de otras iniciativas y/u organismos municipales que trabajen con jóvenes.

Procedimiento de buenas prácticas: Utilizar base de datos con información fiable, en pos de acortar los tiempos de selección y que el beneficio llegue a los destinatarios en tiempos óptimos.

6) Presentación espontánea de potenciales beneficiarios.

Procedimiento de buenas prácticas: En la presentación espontánea del potencial beneficiario se entiende necesario realizar la recolección de datos en la propia sede en la que el interesado manifiesta su voluntad de inscripción al Programa, luego que los miembros del equipo técnico de Envión concurran al domicilio declarado a validar la información declarada. Alertar a los interesados que toda información brindada se recoge en carácter de DD.JJ.



De esta manera, se concluye que los jóvenes detectados a través de estas vías informales y que manifiesten necesidad de participar, deberán completar la Ficha de Inscripción y luego se deberá verificar la información allí brindada a través de una visita social y se procederá a llenar el formulario

8.3.2 RECLUTAMIENTO TRADICIONAL DE ALTAS AL PROGRAMA ENVIÓN

El circuito comienza con un censo, el que generalmente es realizado por técnicos de diferentes profesiones de las ciencias sociales (preferentemente trabajadores o técnicos sociales, siendo los primeros los únicos habilitados para la firma de los informes) o en su defecto, referentes barriales, quienes si bien conocen a los habitantes de la comunidad, también están imbuidos de una subjetividad por el hecho de compartir el mismo contexto comunitario.

1) Procedimiento de buenas prácticas: Objetividad. En esta línea, resulta primordial darle a los integrantes del equipo técnico del programa la entidad de actores participantes, con derechos y obligaciones, en tanto ostentan el cargo de funcionarios públicos. Es fundamental para poder aplicar el ¹criterio de independencia y objetividad tomando como ejemplo las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Sindicatura General de la Nación, 2002).

Técnicos y referentes deben incurrir en la tarea de selección ejecutando una independencia de criterio respecto del candidato a la prestación, desarrollando su labor con objetividad e imparcialidad en la formulación del documento censal. Actos, situaciones y evidencias deben ser registradas sin deformaciones por subordinación a condiciones de vinculación personal con los particulares interesados.

Por lo tanto, en pos de colaborar con darle rigor al proceso de selección, se busca que los trabajadores sociales contribuyan a la creación de mecanismos que faciliten la desburocratización de la relación con los sujetos, buscando hacer más transparente, ágil y efectiva la prestación y el acceso a los servicios.



2) Procedimiento de buenas prácticas: Transparencia. En este sentido, para dotar de mayor transparencia al proceso, será necesario que estos actores suscriban una declaración jurada a título de acto declarativo, en el que los intervinientes acrediten encontrarse o no vinculados con los posibles beneficiados. A esta DD.JJ. le seguirán las firmas conjuntas de todos los actores involucrados en el proceso, en el orden en que intervengan en el trabajo de selección (¹censistas, equipos técnicos, coordinadores de sede, Unidad Ejecutora municipal).

3) Procedimiento de buenas prácticas: Normativa. Por otra parte, el cumplimiento de las normas éticas y de conducta debe estar presente en la labor del proceso de selección de candidatos, en función de atender el debido cumplimiento de las normas legales y profesionales aplicables a los actores intervinientes.

Las capacidades técnicas y las cualidades personales de los equipos técnicos del Programa Envión también son variables a ponderar al momento de dotar de transparencia al criterio de selección de este programa social, siempre teniendo en cuenta la importancia que el Estado le asigna a esta clase de prestaciones que conlleva una importante significatividad económica de inversión por parte del Estado.

4) Procedimiento de buenas prácticas. Capacitación. Por lo tanto, en función del alto compromiso económico que se asume, deviene adecuado detenerse en procurar profesionalizar a los actores intervinientes. Esto implica que el Estado o los mismos actores intervinientes procuren mantener una capacitación actualizada, en pos de mantener su competencia técnica en permanente actualidad.

Si bien la diligencia y la celeridad son también cualidades que deberían ser propias en el mecanismo de selección de los participantes del programa, los funcionarios deben realizar su labor prestando toda la concentración para llegar a su conclusión, aplicando cautela, reflexión y debida atención a la normativa de Envión.

5) Procedimiento de buenas prácticas. Secreto Profesional. Así como los asistentes sociales están protegidos por su código de ética en cuanto al secreto profesional, los

¹ Circuito de firma conjunta de DD.JJ. que forma parte de las sugerencias para mejorar la herramienta de selección de postulantes al Programa Envión.



funcionarios que intervienen en las diferentes etapas del adjudicación del beneficio también deberían obrar con reserva en sus acciones, protegiendo la información sensible de los potenciales participantes, garantizando la confidencialidad acerca de los datos obtenidos durante sus tareas, con la amplitud y restricciones establecidas en la normativa vigente.

En búsqueda de mejorar la eficiencia de los procedimientos de control interno, se reafirma que la correspondencia debe ser adecuada entre los costos de la gestión pública y los resultados que genera la misma, especialmente en la amplitud del beneficio social.

6) Procedimiento de buenas prácticas. Responsabilidad. Definidos los agentes intervinientes en el proceso de selección de los participantes del programa, se propone que no solo los equipos técnicos se comprometan con la firma de una DD.JJ., sino también algún agente designado de la Unidad Ejecutora de cada municipio, con el objetivo de validar el proceso censal previo. El mayor compromiso en cada etapa de la adjudicación del beneficio por parte de todos los agentes intervinientes, deviene en más transparencia y objetividad por parte de la multiplicidad de instancias de validación cruzada.

7) Procedimiento de buenas prácticas. Certificación. Para completar el circuito, se propone en la misma línea la intervención del Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, quien forma parte de la Red Federal de Control Público (que tiene por objetivo evaluar el desempeño de programas sociales implementados por el gobierno nacional dentro de cada provincia, municipio y comuna), a los efectos de validar con informes técnicos certificando que los procedimiento de selección y adjudicación, cumplen con los recaudos propuestos y que los mismos se ajustan en a los criterios de la normativa actual.

8) Procedimiento de buenas prácticas. Incompatibilidad. Es dable recordar que el programa recibe fondos de la provincia de Buenos Aires, y son los municipios los que administran los recursos. En esta línea, una vez finalizado el censo, la información certificada por la cadena de agentes intervinientes debería ser contrapuesta con bases de datos oficiales para evitar que se superpongan beneficios asignados por otros programas sociales vigentes. Es fundamental que el ministerio de Desarrollo de la Comunidad



bonaerense valide la información proporcionada por el municipio en relación a la habilitación de las altas, utilizando una lista de verificación (check list), en los que se incluirá un conjunto de interrogantes relacionados con los requisitos de incorporación de candidatos, según los criterios de selección especificados en la normativa.

Procedimiento de buenas prácticas. Evaluación continua. En la misma línea de ideas, se recomienda la evaluación continua del marco normativo relevado, a efectos de detectar posibilidades de mejora en función del cumplimiento de los objetivos planteados, con miras a diagnosticar problemas actuales en el proceso de selección del universo destinatario del beneficio.

Así como se ha analizado el proceso de altas, cabe subrayar que el sistema de bajas también debe ser puesto a consideración en pos de incorporar procedimientos que permitan transparentar la metodología de suspensión de beca por diversas incompatibilidades o cambios en el cumplimiento de los requisitos.

En línea con la necesidad de transparentar procedimientos, toda vez que las incompatibilidades o desvíos en el cumplimiento de los criterios de selección se aparten de la normativa, resulta necesario contemplar un sistema de quejas, reclamos y denuncias.

9) Procedimiento de buenas prácticas: Canales de denuncia. Se entiende necesaria la apertura de un sistemas de quejas, ello implica generar las condiciones para realizar una denuncia en caso de que un derecho sea vulnerado y aumentar las posibilidades de un efectivo tratamiento de la denuncia para que, en caso de comprobarse la violación del derecho, se generen sanciones a los funcionarios públicos responsables.

De esta manera, también la participación ciudadana toma preponderancia, con la intervención de un actor externo al mecanismo formal de selección, pero teniendo en cuenta el valor agregado que representa el involucramiento de la sociedad en la legitimidad de los procedimientos de un programa social con incidencia directa en la comunidad.

En este sentido, un sistema de quejas y denuncias debería contar con varios canales para recibir reclamos, tanto a nivel central (municipios) como descentralizado (ministerio de



Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires), y mecanismos para garantizar la confidencialidad del denunciante. La implementación directa de estos programas es, en general, responsabilidad del gobierno local. Este podría ser también, en muchos casos, el promotor del delito, por acción u omisión.

En general, la mayoría de las denuncias de clientelismo político y de abuso en programas sociales compromete a referentes locales y barriales, que tienen un contacto directo con el titular del beneficio social. Esta evidencia coincide con la literatura especializada en clientelismo político, que describe los peligros que enfrentan las víctimas de abuso de poder al denunciar al victimario.

Muchas de las denuncias presentadas por beneficiarios y su círculo de contención son motivadas por la manipulación de su propia desinformación, lo que los pone en una situación de extrema vulnerabilidad, sobre todo frente a los poderes municipales. El sistema de atención ciudadana sirve, en estos casos, como fuente de información a los beneficiarios del programa social y a sus familias, y como contención frente a los temores de los denunciantes.

Como resumen de estas propuestas de mejora, es dable destacar que se debe exigir la inviolabilidad de los archivos, documentos, e informaciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de los trabajadores sociales (tal y como se postula en su Código de Ética) y de todos los actores intervinientes en el proceso de selección y adjudicación del beneficio. También haay que tener en consideración la necesidad de la confidencialidad de los datos recabados.

En el caso particular de los trabajadores y técnicos sociales, participantes preponderantes en este proceroso, su rol se constituye en fundamental en el proceso de adjudicación, toda vez que como postula su Código de Ética, es necesario que formen parte de las fases de las políticas sociales y de los consecuentes planes, programas y proyectos de los organismos públicos y privados vinculados con el ejercicio de la profesión, lo cual también forma parte de los derechos y obligaciones de los trabajadores sociales.



Esta propuesta de organización del procedimiento de selección, de registrar en DD.JJ. la intervención de los agentes involucrados, de arbitrar canales de denuncias adecuados y asegurar el fiel cumplimiento de la normativa aplicable, coadyuva con el propósito de brindar a los procesos involucrados una razonable seguridad de que el beneficiario sea aquella persona para la cual ha sido diseñado el programa en cuestión. Esto, a su vez redundará en que los fondos públicos estén siendo utilizados con el suficiente control en pos de mitigar riesgos de desvíos respecto de la normativa que regula el Programa Envión.

9. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se realizó un proceso de descripción del Programa Envión, cuyo objetivo tiende a la inclusión plena del universo de jóvenes en situación de vulnerabilidad social en la provincia de Buenos Aires, para luego avanzar sobre el proceso de selección y adjudicación de los beneficiarios. Se abordó el objetivo general que radicó en fortalecer procedimientos de control, se analizó el marco normativo imperante, como así también la intervención de los distintos actores involucrados en el mecanismo de pertenencia y asignación de la beca a los participantes del programa.

La propuesta de trabajo fue seleccionada en base a la necesidad de transparentar los procedimientos de selección y adjudicación del Programa Envión. Por esta razón, se analizaron problemáticas que devinieron en oportunidad de mejoras, en función de las buenas prácticas a implementar en pos de cumplimentar con el objetivo general de este proyecto.

En este sentido, este trabajo fue pensado en base a mi experiencia laboral como miembro de una unidad ejecutora del Programa Envión, destinado a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad económica y social y a la necesidad de proveer, como contribución metodológica, de herramientas sólidas de control que contribuyan a mitigar la ocurrencia de errores en la selección y adjudicación del beneficio.



En una creciente escalada de aumento durante la última década en la variedad y cantidad de los beneficios otorgados por el Estado, resulta necesario reflexionar sobre la importancia imperante en la correcta asignación de fondos públicos.

En este marco, adquiere relevancia la necesidad de que los actores involucrados vinculados a estos controles sean imparciales, poseedores de herramientas que coadyuven a mejorar la gestión pública de los fondos del Estado, desde un compromiso con la ética profesional y la interdisciplinariedad.

Se espera que con las propuestas de mejora formuladas se dote a los funcionarios intervinientes de herramientas que inspiren a dichos actores a llevar adelante su labor desde el compromiso por el ejercicio responsable de sus funciones, con perspectiva de ética e integridad con fines asociados a la creación del valor de lo público.

En función de evitar que paulatinamente se vaya instaurando una cultura de no cumplimiento de la norma, que puede desembocar, en un mediano o largo plazo, en irregularidades cuyo fin sea apropiarse de los recursos para intereses personales, este trabajo pretende a su vez generar una instancia de reflexión. Es decir, propiciar la posibilidad de repensar sobre temáticas específicas de la función de los actores sociales con incidencia en la implementación de los programas sociales, remarcando su rol imperante en el fortalecimiento de las capacidades del Estado, del control y la fiscalización de los organismos y entidades gubernamentales.

Es por ello que, consolidar herramientas técnicas, coordinar las evaluaciones con el plan de gobierno y construir legitimidad desde la esfera política para aumentar el uso de la información producida, constituyen los aspectos clave para la mejora de los procedimientos en el otorgamiento de los beneficios de los programas sociales.

El fin último es que las políticas públicas producidas fortalezcan la rendición de cuentas.

Como corolario, es dable destacar que es clave la promoción de la toma de conciencia sobre la responsabilidad que cada ciudadano, empleado y funcionario público tienen en la prevención y lucha contra los mencionados desvíos de la norma, y en la construcción de una sociedad más justa mediante la implementación de un programa social más transparente.



10. BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. (2007). *Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas*. Honduras: Grupo Tripartito en apoyo al Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (CCERP).
- Cunill, N. (2003). *Responsabilidad por el Control Social*. México.
- Decreto 3149. (2009). Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. *Aprobación de Actas Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y diversos municipios de la provincia de Buenos Aires y sus complementarios convenios. Otorgamiento de subsidio. Mejoramiento infraestructura Programa de Responsabilidad Envion*. Buenos Aires: Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires: 30/12/2009. Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2009/3149/35422>.
- Desarrollo, I. d. (2018). *Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*. (A. C. Pousadela, Ed.) Uruguay.
- E., H. (2005). *Informe de Auditoría Social a un Programa financiado por el BID en Honduras*. Tegucigalpa.
- Estévez, A. (2015). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*.
- Fernández Arroyo, N. y. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. . Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Gilli, J. J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, 39-63.
- Iraola, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Ley 13298. (2005). Congreso de la provincia de Buenos Aires. *Ley de la promoción y protección integral de los derechos de los niños*. Buenos Aires, Argentina: Disponible en https://www.mpba.gov.ar/files/documents/ley_13298-05.pdf.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (Diciembre de 2012). *Perspectiva del Derecho Penal sobre actos de corrupción: el rol de la Oficina Anticorrupción*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.



- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democráticas y justificación pública: una concepción deliberativa de la democracia. *Revista Sociológica*(62).
- Observatorio del Conurbano Bonaerense. (08 de Mayo de 2022). *Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Obtenido de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=9683>
- Observatorio del Conurbano Bonaerense. (8 de Mayo de 2022). *Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Obtenido de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=9691>
- Resolución 2829. (2016). Resolución 2829. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires.
- SIGEN. (25 de Noviembre de 2011). *Herramientas de auditoría para programas sociales*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Sindicatura General de la Nación.
- Sindicatura General de la Nación. (17 de Octubre de 2002). Normas de Auditoría Interna Gubernamental. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Sindicatura General de la Nación.
- Urbina, J. C. (mayo-junio de 2000). *Los deberes de Transparencia en la Gestión Pública*. Obtenido de Probidad: www.probidad.org