



La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas
integrados de información
social en Argentina**

**Ricardo Fenochietto
Carola Pessino**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-187

Enero 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas integrados de información
social en Argentina**

Ricardo Fenochietto
Carola Pessino



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Prefacio

Este trabajo es parte de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto: “La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social”. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-08. Se agradecen los comentarios de Ignacio Irrázaval y Viviane Azevedo.

1. Introducción

En muchos países los gobiernos enfrentan serios problemas para acceder a la información que permita focalizar adecuadamente los programas sociales y reducir la evasión y la informalidad, cuyas consecuencias son nocivas. Un sistema integrado de información permite enfocar la informalidad y la focalización del gasto social de manera conjunta, con una importante economía de escala, toda vez que un dato o atributo personal puede servir tanto para un fin como para el otro. La información procesada por un organismo debe estar disponible para otros, para lo cual debe existir un sistema que facilite su intercambio.

Cuando el Estado no cuenta con un adecuado sistema de identificación de personas y de intercambio de información se corre el riesgo de otorgar beneficios sociales a quienes no los necesitan, y se posterga a otros que realmente necesitan el apoyo del Estado. Dos son los errores que se producen cuando no se cuenta con un adecuado sistema coordinado de intercambio de información tributaria y social: errores de tipo I; lo que implica en el ámbito social dar asistencia social a quienes no son carenciados, y en el ámbito tributario fiscalizar a quienes cumplen o a quienes no presentan capacidad contributiva; y errores del tipo II: en el ámbito social, no dar asistencia a quienes la necesitan y en el tributario, no fiscalizar a quienes evaden.

En Argentina, la primera experiencia de conformación de un sistema dinámico de información se inició en 1998 cuando se creó el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) cuyo principal objetivo fue identificar los atributos sociales y fiscales de las personas mediante un sistema coordinado de intercambio continuo de información en bases del Estado y privadas, para mejorar la focalización del gasto social y detectar casos de evasión, resguardando el derecho a la privacidad. Hasta ese entonces los intentos de conformación de sistemas integrados de información de beneficiarios se resumían a una multiplicidad de bases llevadas con mucho esfuerzo por los organismos encargados del otorgamiento de planes sociales. Dichas bases solían conformarse a partir de censos o a través de la inscripción de potenciales beneficiarios, lo cual las tornaba incompletas, costosas y estáticas¹.

¹ En el presente trabajo utilizaremos la expresión SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) para denominar a un sistema integrado y amplio de información sobre ingreso, patrimonio y consumo de las personas y SIIB (sistemas integrados de información de beneficiarios) o base padrón a un subproducto de dicho sistema: el padrón de beneficiarios de programas sociales, o registro único de beneficiarios, que se alimenta para sus objetivos del primero.

Con la conformación del sistema y la difusión de sus ventajas se fueron incorporando bases con información social, patrimonial, de consumo e ingresos que permitió focalizar mejor el gasto público social. En la actualidad son los mismos funcionarios de las instituciones quienes solicitan la intervención y cruce de información con el sistema antes del otorgamiento de los planes. Si bien las ventajas de un SINTyS son numerosas, entre ellas se distingue el dinamismo del sistema, actualizado de manera continua, en oposición a los sistemas estáticos actualizados a veces cada tres años, lapso durante el cual una persona puede fallecer y seguir calificando para la obtención de beneficios. Fue así que, a raíz de los resultados positivos obtenidos en Argentina, el Banco Mundial financió la construcción de un sistema de las características y naturaleza del SINTyS en Chile.

En este trabajo se analiza la experiencia en la implementación del SINTyS en Argentina. Dado que Argentina es un país federal, ha sido necesario no solo convencer a muchos funcionarios nacionales de la conveniencia y beneficios de compartir la información que administran, bajo secreto y reserva de la misma, sino también, en muchas oportunidades, a los políticos y funcionarios provinciales. También es importante destacar que a través de las diferentes gestiones del sistema desde su creación, pudo haber perdido parte de su macrovisión: la de ser un sistema integrador que permita no solo sumar bases de datos y cruzarlas para identificar atributos, sino también para identificar los atributos que no se encuentran fácilmente en dichas bases, tales como pobres sin beneficios sociales o sin trabajo, o ricos sin datos de ingresos o patrimonio. Esta característica es especialmente importante en países de América Latina con alto grado de informalidad. En estos casos es necesario acceder a datos de consumo característicos de cada grupo, como de atención hospitalaria y concurrencia a escuelas públicas, en el caso de los sectores de menores recursos, y de consumo o bienes suntuarios, en el supuesto de las personas de elevado poder adquisitivo. A este último tipo de datos en gran parte se accede a través de la información de los registros de propiedad inmueble, automotor y de determinados consumos.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

En Argentina tanto el Gobierno federal como los subnacionales han destinado en las dos últimas décadas crecientes sumas de dinero a la protección social de la población vulnerable. Es así como existen gran cantidad de programas de protección social administrados por los tres niveles de gobierno. Cada programa establece condiciones de acceso, que son tomadas en cuenta por el SINTyS para

ofrecer sus servicios a los organismos administradores. Sin embargo, es decisión de cada programa cruzar a través del SINTyS la elegibilidad y las incompatibilidades. Sería deseable contar con normativa que obligue a los programas a cruzar su información con el SINTyS, tanto para la elegibilidad como para identificar incompatibilidades².

En las etapas iniciales del SINTyS, cuando dependía aún de la Jefatura de Gabinete, se habían preparado normas legales para obligar a los organismos nacionales a su uso para el otorgamiento de beneficios. No se llegó nunca a implementar, y esta idea debe haber perdido fuerza con los continuos cambios de gestión. En cuanto a las provincias, ello no es simple de lograr en un país como Argentina, donde el Gobierno federal no tiene potestad para exigirles el envío de dicha información.

Las reformas estructurales de la década de 1990 lograron consolidar el crecimiento y disminuyeron la pobreza rápidamente, al menos por un tiempo. Sin embargo, a partir de 1993, y en particular a partir de 1995 con la “crisis del tequila”, y sin haberse logrado implementar la reforma laboral, empezó a aumentar la tasa de desempleo y consecuentemente volvió a subir la tasa de pobreza. El escenario institucional también se modificó debido a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en 1994, al pasar parte del Ministerio de Salud y Acción Social a dicha Secretaría. La preocupación por lo social tomó entonces otro rumbo dentro del discurso del Gobierno, la oferta programática iba más allá de la SDS, involucrando a los distintos ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo comenzó a implementar una serie de programas dirigidos tanto a la contratación de trabajadores en el sector privado como a su capacitación³. Por otra parte, el escenario internacional manifestaba su activo interés por la problemática social, todos factores que movilizaron al Gobierno a poner en marcha un plan social⁴, el cual —dinamizado desde la SDS— proponía un cambio en la institucionalidad de las políticas sociales, enfatizando la necesidad de una mayor eficiencia en el gasto público social. En cuanto al gabinete social⁵, su función se centraba en discutir, definir y controlar las políticas sociales, y se preveía que participaran los responsables de todas las áreas con competencia en temas sociales.

² Sin embargo, parte del éxito del SINTyS se debió a que ganó confianza demostrando los beneficios en la gestión que se podían lograr mediante diferentes cruces de datos.

³ Ejemplos de los programas de capacitación implementados durante 1994 son el proyecto Joven y el Programa de Reconversión Laboral. Un año antes había comenzado el Programa Intensivo de Trabajo que dio lugar en 1996 al primer plan Trabajar, quizás el plan más masivo de Argentina, que luego se transformó en el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y más recientemente en el plan Familias.

⁴ Repetto (2003) se refiere a este como el segundo plan social para diferenciarlo del que comenzó en 1993 y que no llegó a cristalizarse.

⁵ El surgimiento formal del gabinete social se concretó en febrero de 1997, por medio del Decreto n.º 108/97, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de ministros.

Sin embargo, el aumento de programas nacionales sociales focalizados se reflejó en ese año y en el siguiente, continuando con la tendencia internacional del decenio de 1990. Así, no solo las tareas de la SDS se diversificaron y aumentaron su complejidad, sino también la de los ministerios más tradicionales, influyendo negativamente en la conformación de una política articulada. El intento de la SDS por constituir un ámbito de coordinación no pudo llegar más allá de su enunciado. Así, el escaso poder político del responsable de la SDS y de su equipo, sumado al enfrentamiento con otros actores relevantes de la esfera gubernamental, presagiaba el destino del plan social; pero lo que realmente constituyó el principio de su fin fue una propuesta de consolidación de programas sociales efectuada por Jorge Rodríguez, el Jefe de Gabinete de ministros en 1996. Dicha consolidación nunca pudo terminarse, y fue así que en el 2000, ya en el gobierno de De la Rúa, se volvió sobre el mismo tema, como si nunca hubiera existido en el gobierno anterior.

En 1995 la SDS contaba con 23 programas nacionales bajo su órbita, al año siguiente eran 26. A nivel nacional, la expansión de los programas focalizados también fue progresiva: mientras que en 1995 se ejecutaron 47 programas, al año siguiente eran 50 (incluidos FONAVI, PROSONU y POSOCO, que pasaron a ser recursos coparticipables a las provincias). En 1997 el Gobierno nacional contaba con 56 programas sociales focalizados (incluidos los mencionados FONAVI, PROSONU y POSOCO).

Los programas de la SDS funcionaban como compartimentos estancos. En muchos casos, no había una clara diferenciación de tareas, incluso en lo que refiere a la población objetivo. Un programa clave resultó ser el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), instancia que al contar con un importante financiamiento del Banco Mundial emergió como el núcleo técnico por excelencia de la SDS, al tiempo que aspiraba a ejercer un rol activo en las otras áreas sociales del Estado nacional. Asimismo, en lo discursivo se propuso fortalecer las capacidades de las áreas sociales provinciales, conformando organismos en un número importante de jurisdicciones. El resultado no fue satisfactorio, aun cuando se registraron avances en comparación con otras áreas sociales. Además de las razones políticas que explican las dificultades para que el SIEMPRO incidiera realmente en la gestión de las acciones focalizadas, tanto a nivel del Estado nacional como en la relación de este con las provincias, cabe hacer notar las limitaciones técnicas, factor en el cual residía su supuesta fortaleza. Cuando se analiza el papel que este organismo desempeñó en la evaluación de los programas para enfrentar la pobreza en la segunda mitad de la década de 1990, se ve que el número de estudios realizados fue muy bajo, y que sirvieron más al

objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con las instancias financiadoras que para ajustar o mejorar el desempeño de los programas. Por otro lado, la propuesta de monitoreo de programas se perdió en elaboraciones de diseño poco operativas, por lo cual era muy difícil aumentar la eficacia en la toma de decisiones a partir de este tipo de instrumentos.

A finales de 1999, bajo el nuevo gobierno de De la Rúa, la SDS pasó a formar parte del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Recién en 2002 pasó a depender del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), con lo que se ubicó en un espacio propicio para desarrollar todo su potencial técnico, posibilidad aún no concretada.

Si bien el gabinete social había dejado de funcionar durante la gestión de De la Rúa, a fines de febrero de 2002, mediante el Decreto n.º 357/2002 fue desactivado formalmente. Se estableció una nueva instancia de coordinación —el CNCPS, en el ámbito de la Presidencia de la Nación— la cual, si bien presenta amplias similitudes con los objetivos que formalmente guiaban al gabinete social, encuentra marcadas diferencias ligadas al escenario político, social, económico e institucional en el que se constituyó.

Algunos fragmentos de la normativa de creación del CNCPS explican el contexto de su puesta en marcha: la necesidad de “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basada en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes”. Este nuevo ámbito fue liderado por la esposa del entonces presidente de la Nación, Hilda González de Duhalde. El CNCPS está compuesto de forma permanente por los ministros de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud, y Economía e Infraestructura, y cuenta con una Secretaría Ejecutiva. No obstante el carácter nacional de sus integrantes, se prevé la participación provincial y de la sociedad civil. Del CNCPS dependen tanto el SIEMPRO como el SINTyS, además de otros organismos. Durante la presidencia de Kirchner, este consejo estuvo a cargo de la ministra de Desarrollo Social.

En resumen, en la década de 1990 fue la entonces Secretaría de Desarrollo Social a través del SIEMPRO la que comenzó, al menos en los papeles, con la función de monitoreo y evaluación de los programas sociales. Para ello contó con un primer préstamo del Banco Mundial de US\$14,4 millones (incluida una contrapartida nacional de US\$4,3 millones) desembolsado entre diciembre de 1995 y noviembre de 1998. A este préstamo le siguió otro de monto similar, el SIEMPRO 2, terminando a

finés de 2005⁶. El SIEMPRO pasó a ejecutarse a través del CNCPS, que hoy es el encargado de realizar distintas actividades de seguimiento y monitoreo de programas sociales. Si bien a partir de la década de 1990 hubo intentos en Argentina de evaluar y monitorear los programas sociales focalizados, esta no es aún una práctica consolidada. Cabe señalar que no existe una relación entre evaluación y asignación presupuestaria explícitamente señalada por alguna norma. Menos aún parece ser a través del área social, llámese SDS o Ministerio de Acción Social u organismo social; cada ministerio ejerce esa función en forma voluntaria, y solo se transformará en obligatoria cuando se la haga necesaria para futuras asignaciones presupuestarias.

Es así que el SINTyS, que comenzó a funcionar más tarde que el SIEMPRO, consciente de los problemas que este enfrenta, se consolida cada vez más como el sistema que proporcionará los datos y enlaces necesarios no solo para formar la base de datos padrón, sino además para proveer los datos mínimos necesarios para efectuar un eficiente monitoreo y evaluación de los programas, ya sea por cada organismo en particular o a requerimiento de la autoridad presupuestaria o social.

2.2 Gastos en protección social y programas sociales

2.2.1 Gasto público social total

El gasto público social (GPS) de Argentina se incrementó en las últimas décadas, y en particular el gasto en programas sociales focalizados, aunque este aún sigue constituyendo una parte menor del GPS total. Como puede observarse en el cuadro 1, entre el primero y el último de estos años el gasto público consolidado no cambió cuantitativamente: se mantuvo en un 29% del PIB. También puede observarse cómo, en sentido contrario, hubo importantes cambios en su composición: el gasto público social se incrementó durante dicho período un 4,5% del PIB, compensado principalmente con la disminución de servicios económicos (producción de energía y servicios de transporte en mayor medida) en un 4,3% del PIB.

⁶ Ambos préstamos fueron parte de préstamos sociales mucho más grandes, que incluyeron el programa FOPAR (prestaciones participativas comunitarias), y montos para garantizar programas sociales focalizados durante las crisis del tequila y las que siguieron. El primero fue denominado (primer) Proyecto de Protección Social y el último, el Cuarto Proyecto de Protección Social.

Cuadro 1. Gasto público consolidado (% del PIB)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | Diferencia 2004/1980 | Δ% 2004/1980 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-----------------|
| Funcionamiento del Estado | 5,3 | 4,3 | 4,9 | 6,2 | 6,3 | 5,6 | 0,3 | 0,4 |
| Gasto público social | 14,5 | 15,0 | 18,6 | 21,2 | 21,4 | 19,0 | 4,5 | 31,0 |
| Servicios económicos | 6,9 | 7,0 | 5,3 | 2,8 | 1,8 | 2,6 | -4,3 | -165,4 |
| Servicios de la deuda | 2,3 | 3,7 | 1,6 | 2,2 | 4,3 | 1,7 | -0,6 | -35,3 |
| Gasto público total | 29,0 | 30,0 | 30,4 | 32,4 | 33,8 | 28,9 | -0,1 | -0,3 |

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

La crisis de 2002 produjo entre otras cosas que el gasto total y el GPS consolidado disminuyeran en más de 30% en términos reales, aunque a partir de allí se fueron recuperando lentamente. Como el GPS disminuyó menos que el gasto público total, tendió a crecer como porcentaje del gasto público total, pasando del 61% en 1990, al 63% en 2000 y a 66% en 2004. En el Cuadro 2 se presenta el gasto público social por nivel de gobierno. Puede observarse cómo existe una alta concentración en los dos primeros niveles de gobierno. En 2004 la Nación ejecutó el 51,1% del gasto público social (9,7% del PIB), las provincias, el 41,4% (7,87% del PIB), y los municipios, solo el 7,4% (1,41% del PIB).

Cuadro 2. Gasto público por función y nivel de gobierno. 2003 y 2004 (% del PIB)

| Año | Nación | | Provincias | | Municipios | | Consolidado | |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| Funcionamiento del Estado | 2,27 | 2,17 | 2,39 | 2,63 | 0,78 | 0,83 | 5,44 | 5,63 |
| Gasto público social | 10,14 | 9,7 | 7,68 | 7,87 | 1,33 | 1,41 | 19,15 | 18,99 |
| Servicios económicos | 1,34 | 1,29 | 0,94 | 1,14 | 0,18 | 0,19 | 2,46 | 2,62 |
| Servicios de la deuda pública | 1,91 | 1,32 | 0,48 | 0,37 | 0,01 | 0,01 | 2,4 | 1,69 |
| Gasto total | 15,66 | 14,48 | 11,49 | 12,01 | 2,3 | 2,44 | 29,45 | 28,93 |

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

El Gobierno nacional tiene a su cargo la definición y la coordinación de las políticas públicas, las universidades nacionales, los programas de ciencia y técnica, los de prevención de la salud y los destinados a la pobreza y a la vulnerabilidad social, así como también la administración y/o regulación de los seguros obligatorios. Además a través de créditos internacionales financia programas que son ejecutados en el ámbito provincial y municipal.

2.2.2 Gasto público en protección social

Dentro del gasto público social, como muestra el Cuadro 3, entre 1980 y 2004 el gasto en promoción y asistencia social fue el rubro que más aumentó en términos relativos: su participación en el PIB se duplicó. Durante dicho lapso el gasto en educación y justicia fue el que más se incrementó en valores absolutos, con un incremento de 1,2% del PIB. Cabe aclarar que se utiliza la definición de gasto público social del Ministerio de Economía de Argentina. Esta incluye gastos que no responden al amplio concepto de protección social, como educación superior y universitaria, ciencia y técnica, cultura y otros. Si se excluyen estos gastos, el GPS disminuye en 3 o 4 puntos, según cómo se consideren ciertos rubros. En una publicación reciente, la OIT de Argentina tipificó el gasto en protección social consolidado y la definición de protección social del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Hagemejer, 2001). En este caso el cálculo es que el gasto en protección social equivale al 77% del GPS. En educación solo se incluyeron los programas sociales propiamente dichos, como el de becas estudiantiles.

Otra distinción importante es que en este concepto de protección social se incluyen los seguros sociales, tanto para la vejez como en salud, que en Argentina representan entre 10 y 11 puntos del PIB. Si estos fueran excluidos, tendríamos el gasto en asistencia social propiamente dicho, que equivaldría a 8 puntos del PIB, o a aproximadamente 40% del GPS. Muchas veces cuando se habla comúnmente de gasto social, se hace referencia solo a este monto. Y cuando se habla de gasto social focalizado, se excluyen del anterior los programas universales, como la educación básica y la salud universal, con lo que el porcentaje disminuye a 4 puntos del PIB o 20% del GPS aproximadamente. El gasto social universal es mayormente financiado por las provincias, mientras que el gasto social focalizado es financiado mayormente por la Nación.

Cuadro 3. Componentes del gasto público social consolidado (% en relación al PIB)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 | Diferencia 2004/1980 | $\Delta\%$ 2004/1980 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------------------|
| Gasto público social | 14,5 | 14,95 | 18,57 | 21,20 | 21,41 | 19,1 | 19,0 | 4,5 | 31,0 |
| <i>1. Educación, cultura y ciencia y técnica</i> | 3,0 | 3,13 | 3,52 | 4,32 | 5,00 | 4,04 | 4,2 | 1,2 | 40,0 |
| 1.1 Educación básica | 2,02 | 2,05 | 2,35 | 2,80 | 3,35 | 2,66 | 2,82 | | |
| 1.2 Educación superior y universitaria | 0,45 | 0,45 | 0,55 | 0,84 | 0,92 | 0,79 | 0,74 | | |
| 1.3 Ciencia y técnica | 0,25 | 0,24 | 0,25 | 0,23 | 0,20 | 0,20 | 0,21 | | |
| 1.4 Cultura | 0,07 | 0,09 | 0,10 | 0,12 | 0,14 | 0,09 | 0,09 | | |
| 1.5 Educación y cultura sin discriminar | 0,19 | 0,29 | 0,26 | 0,33 | 0,38 | 0,29 | 0,31 | | |
| <i>2. Salud</i> | 3,2 | 3,49 | 4,21 | 4,97 | 4,96 | 4,34 | 4,3 | 1,2 | 37,5 |
| 2.1 Atención pública de la salud | 1,16 | 1,24 | 1,42 | 1,88 | 2,01 | 1,88 | 1,89 | | |
| 2.2 Obras sociales, atención de la salud | 1,60 | 1,69 | 2,15 | 2,05 | 2,14 | 1,88 | 1,92 | | |
| 2.3 INSSJyP, atención de la salud | 0,41 | 0,56 | 0,64 | 1,04 | 0,81 | 0,58 | 0,55 | | |
| <i>3. Agua potable y alcantarillado</i> | 0,2 | 0,17 | 0,13 | 0,20 | 0,10 | 0,12 | 0,1 | -0,1 | -50 |
| <i>4. Vivienda y urbanismo</i> | 0,8 | 0,59 | 0,71 | 0,43 | 0,38 | 0,3 | 0,4 | -0,5 | -50 |
| <i>5. Promoción y asistencia social</i> | 0,7 | 0,97 | 0,88 | 1,02 | 1,23 | 1,37 | 1,4 | 0,7 | 100 |
| 5.1 Promoción y asistencia social pública | 0,47 | 0,69 | 0,59 | 0,74 | 1,02 | 1,19 | 1,22 | | |
| 5.2 Obras sociales, prestaciones sociales | 0,24 | 0,24 | 0,25 | 0,15 | 0,12 | 0,10 | 0,11 | | |
| 5.3 INSSJyP, prestaciones sociales | 0,03 | 0,04 | 0,05 | 0,13 | 0,10 | 0,07 | 0,08 | | |
| <i>6. Previsión social</i> | 5,2 | 5,51 | 7,93 | 8,38 | 7,92 | 6,56 | 6,3 | 1,1 | 21,1 |
| <i>7. Trabajo</i> | 0,8 | 0,46 | 0,39 | 0,96 | 0,95 | 1,69 | 1,4 | 0,6 | 75,0 |
| 7.1 Programas de empleo, seguro de desempleo | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,22 | 0,30 | 1,23 | 1,02 | | |
| 7.2 Asignaciones familiares | 0,77 | 0,44 | 0,38 | 0,74 | 0,66 | 0,46 | 0,43 | | |
| <i>8. Otros servicios urbanos</i> | 0,6 | 0,62 | 0,80 | 0,91 | 0,86 | 0,72 | 0,7 | 0,1 | 20,0 |

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

2.2.3 Gastos en programas sociales que utilizan el SINTyS

El Cuadro 4 muestra el presupuesto y la cantidad de beneficiarios de los programas de protección social nacionales por área temática y, entre ellos, los que se cruzaban en el SINTyS a 2003. En dicho año, como muestra el Cuadro 2, el gasto público nacional total fue aproximadamente US\$20.000 millones (15,66% del PIB), el GPS nacional, de aproximadamente US\$13.000 millones (10,14% del PIB), y el gasto nacional en protección social, de 10.280 millones (8% del PIB). En el SINTyS se cruzaron programas cuyo costo representó US\$9.800 millones (7,6% del PIB), es decir, el 75% del GPS nacional; el resto corresponde a gastos de administración de los organismos que administran programas sociales o a gasto directo en programas cuya información no se cruza en el SINTyS. El importe distribuido en este último tipo de programas representó US\$476 millones. Es decir, la cantidad de programas nacionales cuya información no se cruza en el SINTyS representó en 2003 solo el 4,6% del presupuesto total de los programas de protección social nacionales.

Cabe aclarar que en las primeras etapas de la fase de demostración de la implementación del SINTyS los cruces fueron mayormente puntuales, hasta que el organismo administrador de la base social en cuestión y la institucionalización del proyecto a través de normas propias y de los diferentes programas hizo que se convirtieran en cruces regulares y básicamente automáticos. Las bases de datos de beneficiarios que se cruzaron en 2003 fueron por ende mayormente parte de cruces regulares.

Cuadro 4. Programas sociales nacionales cruzados por el SINTyS

| | Ejecución 2003 ^{a)} | Ejecución 2003 ^{b)} | SINTyS ^{a)} | SINTyS ^{b)} | Beneficiarios controlados por SINTyS ^{c)} |
|----------------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|----------------------|--|
| Salud | 1108,55 | 0,866 | 939,61 | 0,735 | 19.908,60 |
| Discapacidad | 3,55 | 0,003 | 1,41 | 0,001 | 425 |
| Vejez, invalidez y sobrevivencia | 6350,90 | 4,962 | 6346,57 | 4,962 | 6.666,40 |
| Familia e hijos | 599,02 | 0,468 | 594,18 | 0,465 | 3.083,50 |
| Protección contra el desempleo | 1409,20 | 1,101 | 1408,24 | 1,101 | 1.554,90 |
| Vivienda y saneamiento | 237,64 | 0,186 | 0,00 | 0,000 | 0 |
| Asistencia social y otros | 352,47 | 0,275 | 349,33 | 0,273 | 4.113,30 |
| Educación básica | 47,51 | 0,037 | 47,47 | 0,037 | 100 |
| Alimentación y nutrición | 173,66 | 0,136 | 112,74 | 0,088 | 12.143,20 |
| Total | 10282,49 | 8,03 | 9799,56 | 7,662 | 47.994,90 |

a) en millones de dólares; b) en relación al PIB; c) en millones de personas.

Fuente: Presupuesto 2003 y SINTyS.

Los principales programas sociales provinciales representaron en 2004 la cantidad de US\$180 millones. Los que se cruzaron con el SINTyS alcanzaron US\$80 millones, equivalentes al 43,3% del total. En la mayoría de los programas, sean estos nacionales o provinciales, las provincias y sus municipios seleccionan en primer término a los beneficiarios, pero es en el SINTyS donde se efectúan los controles para focalizar adecuadamente el gasto. En definitiva son los gobiernos subnacionales quienes en la mayoría de los casos requieren los servicios del SINTyS.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

En Argentina tanto el Gobierno federal como los subnacionales han implementado estrategias de protección social, cabiéndole inicialmente al federal al menos la financiación centralizada de la mayor parte de los programas focalizados. Como se explicaba, no hay una larga y consolidada historia en la institucionalidad de la política social en la Argentina, más bien desde que se empezaron a expandir los programas sociales focalizados se produjeron pujas en el ámbito del Poder Ejecutivo y también entre el Gobierno nacional y las provincias sobre quién tendría el control presupuestario, la ejecución y el control de los mismos. Finalmente, en el ámbito federal, en 2002 se conformó el CNCPS con el objeto de reemplazar el gabinete social y coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional. Entre las principales funciones del CNCPS se encuentran: coordinar la gestión de los organismos responsables de la política social nacional; fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales; establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales, y definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.

Luego de su creación, entre otros organismos, se transfirieron al CNCPS el SINTyS, con dependencia orgánica de la unidad de coordinación técnica, y el SIEMPRO, del ex Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En definitiva la existencia del CNCPS persigue conferir cierto grado de coordinación entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo nacional que otorgan o financian programas sociales. Además persigue alcanzar cierto grado de coordinación entre la Nación y las provincias para evitar la duplicación de programas y tareas y conseguir una correcta focalización.

En 2005, a través del Decreto n.º 15/05, se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, en el ámbito del CNCPS de la Presidencia de la Nación, con el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno

mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de recursos. A través de dicho decreto se estableció que los planes y programas sociales de los distintos ministerios que conforman el CNCPS deberán adecuar progresivamente sus normas, a los fines de prever la participación del Consejo Consultivo.

Cabe destacar que la consolidación y la aparente falta de disputas interministeriales entre la Nación y las provincias puede deberse al marcado centralismo de la gestión que caracterizó al gobierno de Kirchner. En particular, la política social no estuvo lejos del control presidencial, el que se expandió no solo a nivel del Poder Ejecutivo sino que ha llevado a las provincias a través de diferentes concesiones y financiaciones. Dicho de otra manera, la aparente coordinación que existió en el ámbito social es más producto de la coyuntura política que de un crecimiento institucional sólido y estable.

2.4 Conclusiones

A nivel nacional, la estrategia de protección social que se implementa en el país ha pasado por varias etapas desde fines de la década de 1980, cuando la misma empezó a profundizarse con programas focalizados en la disminución de la pobreza. La política social nacional comenzó ejecutándose en forma individual por cada ministerio o área, con muy poca coordinación central. Si bien el entonces Ministerio de Salud y Acción Social, y luego la desmembrada SDS, eran los encargados implícitos de su coordinación en la primera parte de la década de 1990, tuvieron poca fuerza política para llevarla a cabo. Fue así que primero el gabinete social, en la segunda mitad de los noventa, con la coordinación de la Jefatura de Gabinete, y luego el CNCPS creado en 2002 trataron de coordinar la política social. El SINTyS surge de la Jefatura de Gabinete, con los primeros intentos de coordinación de la política social. Si bien para muchos la Jefatura no logró su meta de agrupar los programas sociales existentes y coordinarlos, estableció los cimientos para una futura coordinación e institucionalización. Este objetivo se logró parcialmente a través de la creación del SINTyS bajo un decreto nacional y con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial, que iba a lograr lo que se había propuesto en su creación, es decir trascender un gobierno y perdurar más allá de disputas y luchas políticas. Es así que el sistema fue incorporado como propio en la gestión de De la Rúa, Duhalde y Kirchner, y logró un grado de coordinación entre los organismos del Gobierno nacional, al menos desde el punto de vista del intercambio y el control de datos, considerando que la gran mayoría de los programas se cruzan en el SINTyS.

A nivel interjurisdiccional, si bien existe desde y dentro del Gobierno nacional cierto grado de coordinación para evitar duplicaciones de programas y beneficios y extremar los controles, como el sistema de gobierno es federal, la política social no se administra de manera centralizada. Las características del federalismo en la política social, vía la descentralización de los servicios sociales de educación y salud, la gestión en el plano subnacional de la oferta de programas nacionales focalizados, y la creciente financiación de programas sociales provinciales han tornado central la problemática de la coordinación interjurisdiccional. Los primeros organismos que se crearon para la coordinación de políticas sociales interjurisdiccionales fueron los denominados consejos federales, algunos de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, como los de educación y salud, y otros de más reciente creación, en la década de 1990, como los de desarrollo social y trabajo.

En lo que respecta a intentos de coordinar globalmente la política social, destaca la creación de un gabinete social federal, que nunca se concretó como tal. Ya en el gobierno de la Alianza el pacto fiscal firmado en 2000 implicó que el Estado nacional cediera parte de sus pocos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyos políticos coyunturales por parte de los gobernadores, lo que mostró el tipo de intercambios cruzados que se dan en el juego interjurisdiccional, más allá de la materia social. La creación del rápidamente diluido Ministerio de Seguridad Social durante 2001 propuso a su vez “constituir un pacto federal social con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fijar pautas y dotar de racionalidad al gasto social de todas las jurisdicciones del país”, objetivo a todas luces ambicioso y en la práctica nada factible. Por último, la normativa de creación durante 2002 del CNCPS señala en su artículo 13.º que dicha instancia deberá: “fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales”. Hoy es este consejo el organismo encargado de efectuar la coordinación de dicha política entre los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo nacional encargados de ejecutar la política social y de coordinarla con las provincias.

El SINTyS es a su vez el organismo al que recurre tanto el CNCPS como los organismos que administran bases y programas federales o provinciales para cruzar la información y poder determinar incompatibilidades. Considerando el nivel de descentralización y autonomía de las provincias argentinas, el grado de coordinación entre estas y la Nación puede considerarse satisfactorio. Lo mismo puede argumentarse del funcionamiento del SINTyS, pues las provincias no están obligadas a recurrir a este organismo para efectuar los controles pertinentes, pese a lo cual, y a excepción de una, recurren al mismo para cruzar información. Sin embargo, restan por establecer los mecanismos por los

cuales el cruce y control centralizado sea obligatorio, de lo contrario se carece de información unificada acerca de los beneficiarios.

Debe resaltarse que el SINTyS ha logrado firmar convenios con todas las provincias, excepto una, y que dichos convenios, ratificados por leyes provinciales, están en pleno funcionamiento. Cuando se hizo el diseño del SINTyS se previó que uno de los graves problemas que enfrentaría sería que tanto para la coordinación de la política social nacional y provincial como para acceder a bases de datos extremadamente importantes para el objetivo del SINTyS, que estaban en jurisdicción provincial, se necesitaría ir más allá de una simple voluntad de intercambio. Es por ello que estos convenios prevén un real intercambio de favores entre la Nación y las provincias, donde la Nación obtiene los datos provinciales de interés, resguardados por todas las normas de confidencialidad pertinentes, y a cambio la provincia obtiene, entre otras cosas, acceso a datos de orden fiscal importantes para su misión recaudatoria, control de elegibilidad de beneficiarios en el caso de programas sociales provinciales y, lo que no es menor, financiamiento en la construcción, limpieza y adecuación de la base de datos a los fines nacionales. Este mecanismo ha sido fundamental para consolidar el SINTyS como herramienta interjurisdiccional, no solo necesaria para integrar los programas sociales provinciales, sino fundamental para contar con datos clave para controlar entre otras cosas la elegibilidad de beneficiarios. Todos estos logros del SINTyS fueron posibles ya que el mismo mantuvo un lugar preponderante dentro de la jerarquía del Estado nacional.

En conclusión, no se puede hablar de una estrategia de protección social en Argentina, pues la misma no tuvo una historia satisfactoria integrada ni a nivel nacional ni a nivel interjurisdiccional. Menos se podría hablar de una estrategia todavía no consolidada o integrada nacional e interjurisdiccionalmente que pueda coordinarse con el SINTyS, aunque ha ocurrido un proceso inverso, pues el SINTyS, quizás sin proponérselo, logró que esta estrategia esté más coordinada. Al cruzarse los distintos programas fueron surgiendo inconsistencias y duplicaciones quizás imposibles de prever individualmente por cada ministerio, organismo o gobierno subnacional, lo que hizo que se empezara a coordinar con otros. La integración de todas las bases sociales, junto con las bases de ingresos, patrimonios y consumos, permite hoy a las máximas autoridades diseñar programas integrados, con objetivos y poblaciones mejor definidas, y por lo tanto, mejor focalizados. El SINTyS es un hoy un sistema de consulta para muchos organismos en el diseño de nuevas políticas y programas sociales, que buscan una mejor coordinación y focalización.

3. Sistema de información de beneficiarios

El Decreto n.º 812/98 creó en Argentina el SINTyS, cuyos principales objetivos son alcanzar una adecuada focalización del gasto social e identificar potenciales evasores con el objeto de reducir la evasión.

El SYNTyS ha sido estructurado en base a tres conceptos:

- i) *Lógica y autonomía.* El SINTyS no fue creado como una megabase, pues esto último haría más lentos los procesos. Es por esto que cada organismo debe continuar administrando su base de datos y la conexión debe ser lógica y no física. El enlace lógico implica la existencia de links o conexiones institucionales y de informática entre los organismos que proveen y/o reciben información, de forma tal que cada uno mantiene y administra sus bases que luego comparte con el SINTyS. Compartir una base con el SINTyS implica incorporar toda o una parte de ella a dicho sistema y a su vez incorporar información del mismo a dicha base. Por ello, una de las funciones del SINTyS fue el diseño de las herramientas y procedimientos de intercambio de información entre los organismos del Estado federal y entre estos y los organismos provinciales.
- ii) *Integral.* Un sistema que permita focalizar correctamente el gasto público social y reducir la evasión debe incluir a toda la población, y toda la información de interés social y fiscal de dicha población. Ello significa que el SINTyS debe poder acceder a todas las bases estatales (federales y provinciales) con información social y tributaria, y lo que es más importante, debido a la alta informalidad en Argentina, debe acceder a las bases administradas en el ámbito privado que permitan establecer los patrones de consumo de los habitantes, al carecer de u ocultarse registros de ingresos. La integralidad del sistema implica que las bases de beneficiarios de programas otorgados por gobiernos subnacionales, al igual que la información de otras bases y registros administrados por ellos, integren el sistema de forma tal que, al igual que sucede con los nacionales, los beneficios solo puedan otorgarse una vez que los cruces y controles se hayan efectuado. Asimismo, la operatoria con los gobiernos subnacionales se basa en el principio de intercambio y mejoramiento, es decir que a cambio de verificarles y monitorearles el o los

programas subnacionales, la provincia colabora entregando periódicamente bases de datos de interés nacional, como por ejemplo, la de propiedad inmueble.

- iii) *Dinámico*. La información debe incorporarse al SINTyS de manera periódica, evitando así la realización de costosos censos. Por lo tanto, el SINTyS no es un censo ni una fotografía estática de la situación social y fiscal de las personas a una fecha determinada sino de su evolución a lo largo del tiempo. El concepto dinámico detrás del SINTyS es que las bases de datos siempre permanecen en el organismo originario de la información, y son intercambiadas por un sistema de información desarrollado al efecto, previo convenio a través del cual se determina, entre otros objetivos, la forma, plazo de actualización y la confidencialidad mutua.

Una de las principales virtudes de un sistema de intercambio coordinado de información tributaria y social —es decir, de enfocar el problema de evasión y focalización del gasto social de manera conjunta— es la economía de escala que produce el compartir información, toda vez que el mismo dato o atributo puede ser tanto de interés tributario como social. Para lograr tal economía de escala la información procesada por un organismo debe estar disponible para otros. Un organismo gubernamental debería procesar determinada información que no le resulta de interés o cuando lo es para otro, debido no solo a la externalidad positiva que ello produce sino también a que el proceso probablemente resulte menos costoso.

Sin un organismo que coordine el intercambio, en un país federal como Argentina la información se encontrará dispersa entre las 24 jurisdicciones (23 provincias y la ciudad de Buenos Aires) y el Estado federal. Si la información administrada y generada por un organismo es compartida con los restantes, se reducen notoriamente los costos de transacción. Además, la información pasa a estar disponible para algunos organismos que antes de la existencia del SINTyS no podían contar con ella.

Otro ejemplo a través del cual se produce una importante economía de escala es la base de fallecidos. Antes del SINTyS esta base no existía y por ende era imposible dar de baja a beneficiarios o incluso conocer antes del otorgamiento de un programa social si el beneficiario había fallecido o no. El Registro Nacional de las Personas (RENAPER) es el organismo que debería recabar y procesar la información de las personas que fallecen, pero no conformaba la base por falta de presupuesto y por no revestir interés para dicho organismo, pese a la importancia que podía tener para otros organismos

federales y provinciales. Fue entonces necesario que otro organismo (el SINTyS) financiara la creación de la base de fallecidos y coordinara el intercambio de la misma.

Todas estas características son de vital importancia. Si el sistema no es dinámico y se reduce a que los beneficiarios de programas sociales llenen una ficha en los municipios y concurran nuevamente para actualizarla una vez por año o cada tres años, se cometerán muchos errores en la focalización. Lo mismo sucede con la integralidad, de ahí que el programa no solo deba nutrirse de información del ámbito social sino también de ingresos y patrimonio. Por diversos motivos, mucha de esta última información suele ser más difícil de obtener que aquella de naturaleza social y por ello no suele integrarse al sistema, sino administrarse por separado y en paralelo por las administraciones tributarias.

Ahora bien, antes de implementar un sistema como el SINTyS debe analizarse la forma de gobierno, en el caso argentino de naturaleza federal, es decir que las provincias conforman una confederación, delegan pocas facultades en el Gobierno nacional y conservan gran autonomía. En su jurisdicción se encuentran importantes registros con atributos patrimoniales, como los de propiedad inmueble, el de personas jurídicas y el registro público de comercio. La Nación no cuenta con herramientas legales para obligar a las provincias a incorporar al sistema nacional de intercambio de información tributaria y social la información contenida en estas bases. Por ende, la incorporación de cada provincia al sistema implica un trabajo previo, dirigido a convencer a la provincia de las ventajas de incorporarse al sistema, que culmina con la firma de un convenio entre cada jurisdicción y la Nación.

En síntesis, los pasos que demanda la implementación de un sistema de esta naturaleza son los siguientes: en primer lugar, debe efectuarse un exhaustivo análisis de la legislación para determinar en poder de quiénes se encuentran las bases de datos, así como de las limitaciones legales existentes para compartir la información en ellas contenida. En segundo lugar, comúnmente los organismos responsables de los registros o bases son renuentes a compartir la información contenida en las mismas. Por ello, es aconsejable que el sistema se ejecute desde un departamento del Gobierno con un nivel jerárquico superior a aquéllos que administran estas bases. En Argentina el sistema se ubicó en la Jefatura de Gabinete de ministros del Poder Ejecutivo de la Nación, no solo por su nivel jerárquico, sino también porque una de sus principales funciones es la coordinación de las tareas y funciones de los ministerios. Luego el SINTyS pasó directamente al CNCPS, dependiente de la Presidencia de la Nación.

Uno de los principales desafíos que encuentra la conformación de un sistema como el SINTyS es el cruce de información correspondiente a múltiples bases de distinta naturaleza y objetivos y de planes sociales otorgados por tres niveles de gobierno diferentes. En Argentina, antes de que el sistema comenzara a funcionar, cada organismo del Estado administraba su propia base de datos, sin ningún tipo de coordinación, lo cual se traducía en multiplicidad de tareas, derroche de recursos y falta de información. Los organismos que cruzaban bases de datos accedían a las mismas en virtud de acuerdos bilaterales con otra oficina del Gobierno, siendo los cruces muy costosos, lo que los hacía prácticamente imposibles. Era pues necesario que dentro de las funciones que desarrollara el organismo encargado de coordinar el intercambio de información se encontrara la aprobación de la normativa que obligara a los registros a incluir e identificar a los titulares por medio de la clave unívoca de identificación.

En suma, estas fueron las razones por las cuales se creó en Argentina el SINTyS. La reforma constitucional de 1994 facultó al Jefe de Gabinete para ejercer la administración general del país y con ello administrar las bases de datos del sector público. El SINTyS fue ubicado en esta área estratégica de jerarquía superior al resto de las dependencias que administran en el Estado información. Esta jerarquía, sumada a la intervención que en la conformación del presupuesto del Gobierno tiene la Jefatura de Gabinete, la convertía en el lugar natural donde el sistema debía conformarse.

El SINTyS se diseñó para ser implementado por etapas o fases. La fase I, que se denominó de demostración, persiguió desarrollar algunas de las actividades del SINTyS, que le permitirían obtener importantes beneficios, los que difundidos ayudarían a vencer la resistencia de los organismos del Estado a compartir información. La fase II, denominada de expansión, perseguiría lograr la adhesión al sistema de todos los organismos nacionales, provinciales y municipales que administran bases con información tributaria o social o que resultaran usuarios de la misma, permitiéndoles el acceso en línea. Finalmente la fase III, denominada de consolidación, tiene como objetivo alcanzar la institucionalización del sistema. El SINTyS se implementó por etapas no solo por la necesidad lógica de tiempo para dar lugar a la incorporación de diferentes bases y tecnología sino también, y quizás más importante, para ir venciendo las resistencias iniciales al mismo.

En síntesis, los pasos para implementar un sistema de la naturaleza del SINTyS fueron los siguientes:

- i) Presentación del sistema a las autoridades gubernamentales de máximo nivel, pues su apoyo político es de vital importancia, y en especial a aquellas de quienes dependerá el proyecto.
- ii) Confección de la matriz de información a través del relevamiento de los programas de asistencia social y de las necesidades de información del componente fiscal. Análisis de la normativa vigente.
- iii) Inicio de la fase I de demostración: selección de los programas que se incorporan en primer término al programa, con el objeto de realizar una prueba piloto con los mismos, que permitiera demostrar cómo funciona el programa y los beneficios obtenidos.
- iv) Desarrollo de la fase II de implantación. Incorporación del resto de los programas.
- v) Desarrollo de la fase III. Pleno funcionamiento del programa e institucionalización del sistema.

A 2005 el SINTyS contaba con una base de registración de alrededor de 33 millones de personas validadas unívocamente, lo cual superaba las metas estipuladas para la fase I, donde se estimaba contar con 7 millones de personas en 2005 y 28 millones al fin del programa. Por ende, hay aproximadamente 5 millones de personas que no están unívocamente identificadas. La información de aproximadamente el 50% de este último grupo de personas es nula, mientras que la del 50% restante no se encuentra validada, a causa de la diferencia en las denominaciones entre las principales bases de datos. Las bases de datos que han sido utilizadas inicialmente para la conformación del padrón han sido las de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la de ciudadanos del RENAPER y la de la Superintendencia de Servicios de Salud.

3.1 Componentes del sistema de caracterización e identificación de beneficiarios

3.1.1 Variables de caracterización socioeconómica

El SINTyS fue diseñado originalmente para considerar como variables de caracterización socioeconómica el ingreso (salarios, ingresos independientes, del capital, pensiones y jubilaciones, rentas del suelo, etc.), el patrimonio (propiedades, saldos en cuentas bancarias, automotores, acciones, etc.) y el consumo (tarjetas de crédito, pagos a colegios, etc.) de las personas.

Como se mencionó anteriormente el nivel óptimo de funcionamiento se obtiene cuando el SINTyS cumple en su totalidad con las características de integralidad, lógica y dinámica, lo que permite obtener y mantener toda la información de todas las personas de manera actualizada. Para ello el sistema se diseñó con el objeto de obtener información de distintos registros y bases de datos privadas y del Estado, en oposición a mecanismos censales o de encuestas, más caros y estáticos.

3.1.2 Mecanismos de estratificación

La mayor parte de los programas no se basan o no utilizan únicamente el índice de pobreza para decidir la elegibilidad. Los criterios de elegibilidad varían significativamente a través de todos los programas nacionales y provinciales. Con el grado actual de desarrollo del SINTyS y con el desarrollo incompleto incluso de los barridos censales de pobreza (llamado Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales, SISFAM, en Argentina) es imposible realizar con la población una clasificación de pobreza. Se podría efectuar una estimación de dicha clasificación con el SINTyS una vez que esté en completa dimensión y en funcionamiento. Con la información obtenida podrían elaborarse uno o varios índices de acuerdo a lo que cada programa quiera focalizar y a sus objetivos. De todas maneras, como lo señala Lindert (2005) y como fue nuestra experiencia en el SINTyS, es mucho más relevante la contrastación con datos de terceros, de ingresos, de propiedad inmueble y automotor, verificación de identidad, verificación de supervivencia, etc.

A título de ejemplo describimos el procedimiento seguido por el SINTyS para traspasar a los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar al Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano⁷. El objetivo era identificar quiénes podrían ser reempleables entre los desocupados “duros”. Para ello, se identificó un modelo probabilístico en base a parámetros observables y se estableció una línea de corte. Se asesoró al Gobierno en el traspaso de los beneficiarios de un programa a otro. Las variables utilizadas para identificar a los grupos fue el ingreso estimado a través de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) mediante técnicas *probit*.

3.1.3 Indicadores de acceso a programas sociales

Como surge de lo explicado en los anteriores puntos, el SINTyS analiza caso por caso si un individuo está en condiciones de acceder o no a un programa social, evitando mayormente por el momento errores de tipo II (dar un beneficio a quien no lo necesita), más que errores de tipo I (no dar asistencia

⁷ Se trata de un programa con financiamiento del BID y administrado por el Ministerio de Desarrollo Social que otorga un subsidio a cambio de determinadas condiciones, entre las que destacan la vacunación y la asistencia a la escuela primaria.

a quien la necesita). El SINTyS todavía no se encuentra lo suficientemente desarrollado para poder evitar los errores tipo I hasta no tener más desarrollado el acceso a bases de consumo y quizás a un mapeo inicial de la población pobre. Es decir, los indicadores de acceso al programa son definidos por la normativa vigente de cada programa, mientras que el SINTyS es quien controla las condiciones y condicionalidades de ingreso y de permanencia en los mismos, vía el control de incompatibilidades.

Debido a la cantidad de programas existentes y a la diferencia en la normativa aplicable para el acceso a cada uno de ellos, no existen indicadores de acceso estandarizado, sino incompatibilidades y condicionalidades de ingreso y permanencia de cada programa. Dado que cada programa tiene sus objetivos y condiciones de elegibilidad, existen estimaciones de potenciales beneficiarios, hechas no en base al SINTyS, sino por cada programa. En algunos casos, como en el programa de becas, se registra a todos quienes se presentan al programa, y por problemas de cupo solo se otorga el beneficio a una porción de ellos.

3.1.4 Variables para el seguimiento de condicionalidades de los programas

En el SINTyS se utilizan como variables de control para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas dos mecanismos. Por un lado, la minimización de error de inclusión de acuerdo a la lista de candidatos a recibir los beneficios, enviada por el organismo que administra el programa, a partir de lo cual se observa el porcentaje de personas que son incompatibles con el mismo y que integran la lista de posibles beneficiarios por error o clientelismo político. Por otro lado, la minimización de error de exclusión, lo cual consiste en observar el porcentaje de personas que deberían estar incorporados al programa y no se encuentran incluidas en el mismo. Para ello se utiliza la base de datos de la EPH y se proyectan las condiciones de ingreso al programa, para observar por región la demanda potencial. Luego, la diferencia entre dicha demanda potencial y los beneficiarios correctamente incorporados al mismo son el numerador de la fracción para obtener el porcentaje especificado.

3.2 Fuentes de información

3.2.1 Tipos de fuentes de información

El SINTyS fue diseñado originalmente para recabar información de bases que se encuentran tanto en el sector público como en el privado; al inicio de su conformación, con fines de auditoría o en temas de extrema pobreza excepcionalmente debería recurrir a censos o encuestas. El problema de estos últimos mecanismos es que si no se utilizan para supuestos especiales y excepcionales, son costosos y lentos, y en consecuencia poco dinámicos. El SINTyS se ha nutrido y se nutre de información proveniente en

teoría de aproximadamente 650 bases; en los hechos, más del 90% de las personas se encuentran incluidas en cinco bases que denominamos iniciales: el padrón de ciudadanos del RENAPER, el padrón electoral, el padrón de la ANSES, el padrón de afiliados a la Superintendencia de Servicios de Salud y el padrón de contribuyentes de la AFIP, que tienen asignado unívocamente clave única de identificación tributaria (CUIT), de identificación laboral (CUIL) o clave de identificación (CDI).

Las cinco bases iniciales no poseen una cantidad significativa de atributos sociales, de ingreso y de patrimonio, pero son las que permitieron determinar unívocamente datos de identidad cruciales para evitar la duplicación, fraude y errores de procesamiento. Si bien el RENAPER en Argentina era el encargado de procesar y validar la identidad, sexo, fecha de nacimiento, domicilio, estado civil, e hijos, entre otras características, al momento del inicio del SINTyS esta tarea se encontraba en un estado deplorable. Aun cuando el organismo es el encargado de procesar los documentos nacionales de identidad (DNI)⁸, solo tenía registros informatizados con nombre, apellido, y número de identidad para aproximadamente 24 millones de habitantes sobre los más de 35 millones vivos en ese momento. No contaba tampoco con información del resto de las características identificatorias, y no procesaba la información sobre matrimonios y fallecimientos de cada uno de los registros civiles provinciales.

Una de las primeras tareas del SINTyS fue entonces la de firmar un convenio con el RENAPER para ayudar al mejoramiento de los procesos de informatización; en particular gracias a la intervención del SINTyS se logró completar la primera base de fallecidos en el país de los últimos 10 años y un proceso para su actualización mensual. Otro problema que tenía el DNI, más allá de carecer de una base de datos, era la falta de poder identificatorio del mismo, ya que se habían otorgado números mellizos en una cantidad significativa de casos, lo que daba lugar a innumerables errores y fraudes.

El SINTyS optó entonces por usar otras bases de datos para identificar a las personas y sus atributos personales identificatorios. Se usó el registro electoral, que cubre a los mayores de 18 años y cuya característica es que tiene datos de sexo, edad y sobre todo domicilio bastante actualizado comparado con el DNI. La otra base que sirvió para compensar los problemas de DNI duplicados y se

⁸ En Argentina el DNI es un instrumento de identificación personal, reglamentado por la Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, dictada en 1968, que reemplazó a las libretas de enrolamiento que se expedían para los hombres en ocasión del servicio militar obligatorio, y a las libretas cívicas que recibían las mujeres al cumplir la mayoría de edad. Su uso es obligatorio para ejercer el derecho al voto y para la identificación ante la autoridad judicial. Su numeración comienza a partir del 10.000.000 para quienes no tienen libretas previas. Quienes poseían libreta cívica o de enrolamiento recibieron un número de DNI idéntico al que tenían en ellas e inferior a 10.000.000. Existe además la cédula de identidad, documento otorgado por la Policía Federal Argentina a quienes no tienen antecedentes penales, que puede usarse para los mismos propósitos que el DNI, a excepción de votar.

complementó con otros datos identificatorios fue la base de datos de la AFIP, con el CUIT y CUIL, códigos que en parte fueron usados y creados por los problemas que ya había ocasionado el DNI. Estas tres bases también son cruzadas con la base de datos de fallecidos del RENAPER para asegurar que el individuo no esté muerto. Se usó también el padrón de obras sociales para saber si las personas están afiliadas a una obra social sindical, base que permite identificar, en los casos de empleados registrados, el estado civil mucho mejor que el RENAPER. Este proceso está muy automatizado hoy en el SINTyS y además se ha logrado identificar a la mayor parte de los individuos adultos. El resto de las bases que se fueron incorporando al sistema son de información tributaria o social, nacionales y provinciales. Las más importantes se mencionan en los siguientes cuadros.

Cuadro 5.A Bases de datos del Estado nacional

| | |
|---|---|
| AFIP | Dependientes, autónomos, autónomos monotributistas, monotributo, servicio doméstico, padrón de aportantes, padrón de asociaciones civiles, fundaciones. |
| ANSES | BUSS (Base Única de Seguridad Social, registro de jubilados y pensionados), Fondo Nacional de Empleo y Asignaciones Familiares, base de beneficiarios de seguro de desempleo. |
| INSSJP | PAMI, subsidios económicos, internación geriátrica, Probienestar |
| Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos | Base de beneficiarios de programas de empleo (Trabajar, Proempleo, Programa de Emergencia Laboral), ONG. |
| Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente | Pensiones no contributivas, PROFE, SISFAM, SIEMPRO, PRANI Menores, PRANI Hogares, Prohuerta, ASOMA, Arraigo, CENOC, Consejo Nacional del Menor y la Familia, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. |
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | Registro de la Propiedad Inmueble, Registro Nacional de la Propiedad Automotor, Inspección General de Justicia. |
| Jefatura de Gabinete de Ministros | Comisión para la Integración de Personas con Discapacidad, Proyecto del Tercer Sector. |
| Ministerio de Economía | Programa Social Agropecuario, Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, Sistema Integrado de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo nacional, Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales-Individuales, planes grupales y proyectos, Programa Federal de Reconversión Productivo para la Pyme Agropecuaria, Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, Proyecto Forestal de Desarrollo Conservación Ambiental, Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del SIEMPRO NOA. |
| Ministerio del Interior | Fallecidos (RENAPER); Registro Nacional de Buques y Jurisdiccionales (Prefectura Naval Argentina); ONG. |
| Ministerio de Defensa | Dirección Nacional de Aeronavegabilidad: aeronaves, particulares y sociedades. |
| Ministerio de Educación | Becas estudiantiles, becas universitarias, incentivo a docentes e investigadores, FOMECE. |
| Ministerio de Infraestructura y Vivienda | Mejoramiento habitacional e infraestructura básica. |

Cuadro 5.B Bases de datos de las provincias

| | |
|---|--|
| Provincia de Santa Fe | Registro civil; Caja de Jubilaciones; Secretaría de Empleo y Previsión (base de certificados de desempleo, Sistema de Gestión de Empleo, pensiones graciables, pensiones Malvinas, pensiones Ley 5110, jubilados y pensionados municipales y empleados públicos Santa Fe); Secretaría de Promoción Comunitaria (PPAS). |
| Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS, Provincia de Santa Fe) | Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; Administración Provincial de Impuestos (ingresos brutos) |
| Provincia de Corrientes | Instituto de Previsión Social (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Corrientes); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI. |
| Provincia de Chubut | Obra social de empleados públicos (CEROS); Secretaría de Desarrollo Social (padrón de pensiones provinciales, pensiones a veteranos de guerra, programa Unidos); Ministerio de Hacienda y Servicios Públicos (padrón provincial de la administración pública central); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI. |
| Provincia de Mendoza | Desarrollo social (Administración de Programas Sociales, área Provincia de Empleo, área de Ancianidad, área Organización Social para la Producción, Programa Provincial de Emergencia Social, Programa Provincial de Nutrición, Promoción del Artesano Folklórico); Subsecretaría de Salud (Registro Único de Salud); Sector público provincial (Obra Social de Empleados Públicos); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; registro de catastro; Superintendencia General de Irrigación; junta electoral; registro civil; Ministerio de Salud-ANSES (PASES); Hospital Central de Mendoza; Hospital Gailac; Hospital Paroissien; Hospital Scaravelli y Hospital Lagomaggiore. |
| Provincia de Córdoba | Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (catastro); Dirección General de Rentas (ingresos brutos e infraestructura social); empleados públicos; Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiro; Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; programas de empleo (Volver al Trabajo y Primer Paso) y Ministerio de Solidaridad (SIEMPRO Córdoba y subsidios económicos). |

El gráfico a continuación clasifica la información de las bases de datos que integran el sistema en tributaria y social, y las une a través de los atributos identificatorios.

Gráfico 1. Potencialidad del sistema



En la mayoría de los países —Estados Unidos, Chile y Argentina no son una excepción— la necesidad de creación de un sistema o instituto para conocer la situación tributaria y social de las personas surge por razones sociales, pues para controlar y focalizar correctamente los programas es de vital importancia que el sistema funcione de manera integral. Si bien la necesidad de un sistema integral surge por razones sociales, es probable que las administraciones tributarias cuenten con sistemas de obtención de información de terceros más desarrollados y evolucionados que los de los organismos encargados del otorgamiento de beneficios sociales. Esta información proviene en general de bancos, tarjetas de crédito, compañías de seguros, escuelas privadas, grandes contribuyentes, registro de propiedad de inmueble o automotor. Sin embargo, las administraciones tributarias suelen ser renuentes a compartir esta información, principalmente por el secreto fiscal, y se deben arbitrar los medios legales para que este se levante para el sistema cuando sea necesario.

3.2.2 Integración de bases de datos al sistema

La necesidad de elección de una clave unívoca de identificación es un aspecto fundamental para la operatoria del SINTyS y de las bases que deben incorporarse. Uno de los requisitos necesarios, aunque no suficientes, para posibilitar el intercambio de información y el cruce de bases es la utilización de un número de identificación unívoco y validado continuamente. Ello implica la obligación de utilizar dicho número en todas las transacciones y su incorporación a todas las bases. La experiencia en Argentina demostró que muchas veces la falta de intercambio de información se debía a que las bases no identificaban a las personas mediante dicha clave, unas lo hacían a través del CUIT, otras del DNI, otras del número de cédula de identidad, otras de la libreta de enrolamiento o libreta cívica, en otros casos mediante un número de identificación particular del organismo e incluso sin clave numérica, por nombre y apellido.

En segundo lugar, es necesario un análisis de las bases y registros con datos de interés tributario y social. Esta función comienza con el inventario de su contenido, y continúa con la adaptación de las mismas para su homogeneización, de manera tal que puedan ser cruzadas entre sí. Esto implica no solo la compatibilización de los programas y del lenguaje de computación en los que están desarrollados, sino también que cada persona esté identificada en las bases y registros a través de una clave unívoca.

Por otra parte, el inventario de las bases implica un análisis de su estado, del cual surgirá si las personas están registradas con su clave unívoca de identificación o no. Si todas o algunas de las personas figuran en la base sin clave, la solución debe encararse por dos vías distintas. En primera instancia, es necesaria una solución del problema de flujo, que comprende las nuevas inscripciones. En este sentido, por ley o norma que alcance tanto a los registros nacionales como a los subnacionales, debe establecerse la obligación de incorporar la clave unívoca para todos los organismos que lleven bases o registros de interés social o fiscal. En segundo lugar, una solución al stock, que comprende aquellos actos ya registrados. En este ámbito, debe buscarse alguna alternativa para incluir la clave de identificación en los datos ya inscriptos, como el reempadronamiento o cruce con otras bases e incorporación de clave por aproximación.

El proceso de incorporación de bases al SINTyS exige su previa depuración, lo cual comprende los siguientes pasos:

- Definición y ajuste de los requerimientos que deben cumplir los organismos administradores de bases, lo cual implica determinar la periodicidad de entrega

- Organización de la información existente mediante su consolidación.
- Homogenización de los datos comunes que puedan tener las bases para garantizar la confiabilidad de las consultas efectuadas. Es decir, dada una clave de identificación, al cruzarse las bases existen ciertos atributos previamente establecidos, como fecha de nacimiento, sexo y nombre y apellido que deberán ser idénticos o muy similares (requisito de identidad y requisito de similitud). En otros, como el domicilio, podrá existir más de una posibilidad.
- Definición de una rutina que permita su actualización futura de manera periódica. En una etapa posterior a la de implementación, la actualización de la información debe ser responsabilidad de cada organismo; el sistema debería poseer un vínculo a sus bases, residiendo en el servidor central los datos de identificación de las personas y las relaciones con cada organismo administrador de datos.

3.2.3 Procesos de validación, consolidación y pareo de bases de datos

Los cruces entre bases solo pueden ser realizados una vez que las mismas hayan sido depuradas de sus inconsistencias y se enuncien con claridad y precisión los objetivos del cruce. Cada cruce requiere el diseño de una rutina especial, que dependerá del contenido de la base y de los objetivos del cruce. No obstante ello, existen ciertos procedimientos generales que deben efectuarse con carácter previo al cruce. La primera base que debe depurarse es la de identificación del RENAPER, donde figuran entre otros atributos el nombre y apellido de las personas, su documento de identidad (clave única de identificación), la fecha de nacimiento y el sexo. Luego cada base que se incorpore al sistema debe cruzarse con la base del RENAPER a los efectos de validar los datos de identificación de las personas.

Dicho cruce debe efectuarse en el siguiente orden: en primer lugar, por clave única de identificación (CUIT/CUIL/CDI en Argentina). Cuando el programa encuentra un CUIT/CUIL/CDI que en la base del registro es idéntico al de la segunda base, procede a controlar que también sean idénticos el resto de los registros. El resultado de la confrontación de cada atributo debe ser valorado

(por ejemplo 1,00 si los datos son idénticos y una puntuación menor si no lo son hasta llegar a 0)⁹. Luego debe promediarse la valuación de todos los atributos de las personas comunes en ambas bases con el objeto de verificar si existe identidad o similitud entre ellos. Si es igual a 1,00 entonces existirá identidad entre los atributos cruzados de ambas bases; algo similar podrá decirse si la valuación es 0,99. A medida que disminuya la puntuación, menor será la confiabilidad de los atributos de esa persona incluidos en la base que fuera cruzada con la del registro civil, e incluso los incorporados a esta última. Debajo de una determinada puntuación, que deberá determinarse con carácter previo a cada cruce, la información resultará no confiable, y deberá ser remitida para su análisis al organismo que administra la base en cuestión.

El SINTyS fue diseñado para proveer tres formas distintas de acceso a una base desde o a través del sistema:

- i) Por un caso concreto, bastará con ingresar la clave única de identificación de una determinada persona para que aparezcan todos o determinados atributos, de acuerdo con el nivel de autorización y necesidad de información del usuario.
- ii) Efectuando consultas unificadas, por ejemplo, para conocer determinados atributos de un grupo de personas que se postulan a un determinado programa social. Esto permite verificar incompatibilidades y detectar superposición de beneficios. Se podrá administrar a los postulantes a programas sociales al compararlos con la población carenciada, permitiendo detectar la población no cubierta por programas sociales
- iii) A la base completa. Se accede a la base íntegra, sea con el objeto de efectuar una actualización o un cruce de información.

3.3 Usos actuales y potenciales del sistema

Los principales usuarios del SINTyS son las secretarías y organismos nacionales, provincias y municipios encargados del otorgamiento de planes sociales. El SINTyS les permite conocer información sobre los atributos generales de las personas, ya sea validación de personas y extensión del CUIT/CUIL/CDI, o control de supervivencia y localización geográfica y domicilio. En cuanto a los atributos sociales y laborales, el SINTyS permite verificar entre otras cosas la situación laboral, pluriempleo, control de incompatibilidades, pluricobertura y elegibilidad para programas sociales,

⁹ Considerando por ejemplo el caso del apellido: si todas las letras por orden coinciden la puntuación será 1,00; si coinciden

incompatibilidades en la percepción de beneficios provisionales, cobertura y pluricobertura de salud y pobreza. Por último, entre los atributos fiscales y patrimoniales, el SINTyS verifica la detección de contribuyentes no inscriptos en jurisdicciones provinciales, detección de incumplimiento tributario, detección de patrimonio de las personas, localización geográfica y domicilio.

Con respecto a comparar indicadores de focalización, equidad y eficiencia entre programas que utilizan o no el sistema, la tarea es imposible, pues casi todos los programas están adheridos de una u otra manera al SINTyS y además cada programa utiliza criterios diferentes de focalización según su objetivo, de modo que las diferencias en estos indicadores pueden deberse a otros factores ajenos a que usen o no el sistema de información e identificación de beneficiarios (SIIB). Lo que sí se puede reportar estimativamente es cuáles fueron los beneficios de la focalización desde que el sistema comenzó a focalizar un programa, comparado con la situación anterior. También se pueden reportar los usuarios potenciales y actuales del sistema.

Uno de los mecanismos para medir la eficiencia del SINTyS es a través de los beneficios obtenidos en cada programa con los primeros cruces realizados. En el cuadro 6 se detallan los primeros beneficios obtenidos por el sistema en su etapa preoperativa y en los dos primeros años de funcionamiento del sistema.

Cuadro 6. Beneficios sociales confirmados entre diciembre de 1999 y marzo de 2001

| | Casos | Monto US\$ |
|---|---------------|-------------------|
| Total | 90.434 | 45.854.000 |
| Fallecidos dados de baja (información de ANSES) | 12.930 | 4.296.000 |
| Fallecidos que cobraban jubilaciones | 16.914 | 5.093.000 |
| Beneficiarios de pensiones no contributivas fallecidos | 3.258 | 4.952.000 |
| Fallecidos afiliados a obras sociales de pensiones no contributivas | 1.931 | 463.000 |
| PAMI: jubilados dados de baja por fallecimiento | 5.965 | 2.147.000 |
| PAMI: jubilados dados de baja por tener doble afiliación | 1.999 | 720.000 |
| PAMI: jubilados dados de baja por suspensión de jubilación | 23.510 | 8.464.000 |
| PAMI: familiares con más de 90 días de baja del titular | 17.986 | 6.475.000 |
| Córdoba: verificación elegibilidad programa Volver al Trabajo | 2.500 | 3.262.000 |
| Córdoba: verificación de elegibilidad del programa Primer Paso | | 22.000 |
| Mendoza: ahorro por facturación de hospitales a obras sociales | | 4.153.000 |
| Córdoba: verificación elegibilidad programa Primer Paso 2000 | 2.945 | 4.948.000 |
| Santa Fe: jubilaciones dadas de baja por fallecimiento | 48 | 208.000 |
| Santa Fe: beneficiarios de programas sociales dados de baja | 415 | 498.000 |
| Corrientes: jubilaciones dadas de baja por fallecimiento | 33 | 153.000 |

Fuente: SINTyS.

todas menos la o las últimas, la puntuación podrá variar entre 0,50 y 0,99, según el número de letras del apellido.

3.4 Temas especiales

3.4.1 SIIB único o complementario

En Argentina algunos organismos, como la SDS o el Ministerio de Trabajo, argumentaban tener algún padrón de beneficiarios, pero la experiencia mostró que sus padrones eran incompletos, estáticos y de baja calidad, y con el tiempo se fueron uniendo al sistema central. El SIIB o padrón de beneficiarios como subsistema del SINTyS nació al mismo tiempo que otros sistemas ya existían y se autodenominaban como únicos, o actuaban como si en la práctica lo fueran. El principal era el del SIEMPRO, que funcionaba dentro de la entonces SDS. Este tenía a su cargo, entre otras actividades, consolidar la información de los distintos programas sociales y detectar la población carenciada. Este sistema no prosperó en parte debido a la falta de jerarquía institucional para reunir la información de los distintos organismos y para coordinar con las provincias la información censal del SISFAM, entre otras cosas. Tal fue así, que cuando se incorporó la información del SIEMPRO al SINTyS, no sin resistencia, solo contaba con información incompleta de algunos programas de la SDS y el SISFAM, con información de muy pocas provincias.

3.4.2 Dinámica de la pobreza

Una de las principales características y requisitos del sistema es que sea dinámico, esto es que incorpore periódicamente la información de las bases que lo conforman. Ello permite conocer no solo si una persona ingresa en condiciones de pobreza, sino también si comienza a salir de ella. Esta es una de las razones fundamentales por las que un sistema censal del tipo SIEMPRO no es adecuado para el correcto seguimiento de la condición de pobreza y de los estados del mercado laboral a través del tiempo. Un sistema integral, como sería el SINTyS en funcionamiento pleno ayudaría en la identificación de potenciales beneficiarios en cada momento del tiempo al obtener información de distintas bases y fuentes.

La información del SISFAM está disponible para cerca de 3 millones de personas, las que tienen un mayor grado de subdeclaración que en el caso de las encuestas de hogares por cuanto saben que la probabilidad de acceder a un determinado beneficio social depende de su respuesta, lo que las desincentiva a reportar su real nivel de ingresos. De ahí la importancia del SINTyS, que dada su integralidad puede corregir las fallas en la captura de datos a través de información que denota una situación más real que la que surge de la declaración del ingreso en el SISFAM.

De ahí que sea correcto diferenciar al SINTyS del SIIB. Tampoco un sistema integrado de la naturaleza del SINTyS es un sistema de identificación de beneficiarios por nutrirse y proveer de información al SISFAM o padrón de beneficiarios. Queda en evidencia el fracaso del SISFAM en convertirse en un SIIB útil o algo parecido, pues solo cuenta con información de los aglomerados provinciales relevados, que además está desactualizada. Adicionalmente, al no integrarse con las bases de cada programa social en particular, y con el resto de los datos sociales, patrimoniales y tributarios, no se puede determinar si la información autoreportada en las fichas que integran el SISFAM es fidedigna.

Esta es la diferencia del concepto SINTyS con los SIIB. Recientemente, Lindert (2005) coincidió con esta visión al hablar de implementar en Estados Unidos y el resto de los países un sistema nacional y automático para controlar fraude, duplicaciones, errores, tener acceso a los programas en forma permanente y transparente, determinar elegibilidad correctamente, y verificar esta elegibilidad a través del tiempo y entre estados, con ayuda de cruces de información automatizados. Ello ayuda además al monitoreo del cumplimiento de condicionalidades —aún más en el caso de programas de transferencias condicionadas, como Oportunidades, Bolsa Familia, y similares en Argentina, Chile y muchos otros países de América Latina— y en la evaluación de impacto de los programas sociales. Asimismo, estos sistemas reducen los costos administrativos ya sea en desarrollo de sistemas, software, operación y mantenimiento, entrenamiento y otros.

3.4.3 Seguimiento de las condicionalidades

Para la incorporación de las condicionalidades de los programas a las bases, lo óptimo es contar con las condicionalidades que recaba cada programa y también con información de terceros. Por ejemplo, si la condicionalidad es atención en hospitales o asistencia a la escuela, lo óptimo es recabar información independiente en cada uno de dichos lugares. Hasta el momento, el SINTyS recaba solo información sobre condicionalidades que se pueden testear con las bases existentes, tales como el requisito de no trabajar para acceder al programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, o de estar vivo para acceder a la prestación de jubilaciones o de cualquier programa social. Muchas de estas condicionalidades son controladas autónomamente por el SINTyS y otras lo son por pedido de los organismos.

El funcionamiento del SINTyS obliga a los organismos y programas participantes a suscribir un convenio para el desarrollo de cruces periódicos de sus beneficiarios. Asimismo, el SINTyS realiza

reuniones de seguimiento mensuales a efectos de evaluar el impacto de las acciones emprendidas. Todos los programas que acuerdan su ingreso deben chequear las condicionalidades establecidas en la normativa específica.

3.4.4 Mecanismos de integración, pareo y validación de las bases de datos

Cuando el SINTyS comenzó su tarea no era requisito el uso del número único de identificación en las diferentes bases que integrarían el sistema. Es así que la SDS usaba el DNI como número identificador, otras bases sociales ninguno o números diversos, incluido el de enrolamiento, y el de cédulas de identidad y provinciales. Por último, las bases tributarias y previsionales utilizaban mayormente el CUIT o CUIL, pero solo a partir de la década de 1990. Esto hizo difícil parear e integrar las bases, por lo que se recurrió a diferentes algoritmos y a su validación posterior. Al mismo tiempo, a instancia y en conjunto con el SINTyS, los organismos tributarios, sociales, y de registros patrimoniales nacionales y provinciales fueron obligados al uso del código único de identificación (CUI, de idéntica naturaleza y constitución que el CUIT y el CUIL). Se priorizó conservar una ficha base de cada individuo identificado con sus atributos principales, y en particular sus últimos domicilios, de manera de poder contactarlos en caso de posteriores evaluaciones de impacto social o seguimiento tributario. Esto era básicamente imposible antes de la existencia del SINTyS.

3.5 Conclusiones

Establecer un sistema integrado de intercambio de información presenta problemas de distinta naturaleza. En Argentina podemos distinguir particularmente los que se generan por la diseminación de la información, como consecuencia de su forma de gobierno, y los de naturaleza jurídica, además de aquellos de naturaleza política y económica.

El sistema federal de gobierno en Argentina hace que se encuentren en jurisdicción provincial gran cantidad de registros con importante información social y fiscal. Las provincias también implementan programas de asistencia social, a la vez que establecen y recaudan impuestos de manera concurrente con la Nación. Así, las provincias administran registros y bases de datos con información vital para el sistema, que por ende debe incorporarse al mismo. Sin embargo, la Nación no cuenta con poder ni facultades legales para obligar a las provincias a incorporarse al sistema, lo que únicamente se logra mediante un acuerdo que deben suscribir ambas partes.

Uno de los principales problemas que puede presentar la negativa de algunos funcionarios a compartir información es que el sistema se conforme solo con la de los organismos que aportan la

información. Antes de que el SINTyS comenzara a operar, los funcionarios pertenecientes a organismos que administraban bases sociales eran muy reacios a compartir la información que administraban. Ello podía deberse a distintos motivos: a excusas de naturaleza legal, a secretos legales respecto de información reservada, incompatibilidad de fines, pérdida de recursos, carencia de presupuesto para adaptar la base y ponerla en condiciones de ser compartida, o simplemente burocracia.

De acuerdo con la experiencia adquirida al diseñar el sistema en Argentina, los mecanismos para implementar un sistema integrado tienen que ver con la sanción de normas para que en los registros y bases se anotara el CUI de los beneficiarios o de quienes inscribieran actos en los mismos; la sanción de la normativa tendiente a obligar a los organismos nacionales, provinciales y municipales a informar al sistema las altas, bajas y modificaciones de sus bases; la ubicación del organismo encargado de la coordinación del intercambio de información en un ministerio superior jerárquicamente a los demás, y el financiamiento a distintos organismos de los trabajos necesarios para adaptar sus bases de datos, cuando fuera necesario.

El SINTyS fue un proyecto original en América Latina. Hoy, nueve años después de su creación y después de haberse consolidado suficientemente en Argentina, se pueden observar características que valdría la pena resaltar o modificar en futuras versiones para otros países. Para lograr que sea un sistema que sirva tanto para evitar errores de inclusión como sobre todo de exclusión, es necesario que no sea simplemente un padrón de beneficiarios de programas sociales, sino que incluya la información que denominamos en este trabajo tributaria, no solo de pago de impuestos, sino de ingresos del trabajo, pensiones, y patrimoniales.

Por otra parte, dado que el nivel de informalidad es alto en Argentina, es necesario que las bases no solo sean de ingresos y patrimonio, sino además de consumo. De esta manera, los ciudadanos informales o no registrados entran en el sistema de datos, al menos a través de sus actos de consumo, de los que se podría inferir o estimar sus ingresos y/patrimonio.

Asimismo, es fundamental que al comienzo del desarrollo del sistema se tenga claro que hay que avanzar en todas las dimensiones, y no quedarse en la mera constitución de un padrón social. Este quizás haya sido el problema de interpretación que tuvieron las sucesivas gestiones del SINTyS a partir del año 2000. Casi todas ellas no juzgaron imprescindible la integralidad del sistema para la política fiscal y social, y creyeron que lo más importante del SINTyS era la parte social; solo los más

aventurados incluyeron un padrón de beneficiarios potenciales basados en censos de pobreza por localidad geográfica.

4. Operación del sistema y aspectos institucionales

4.1 Aspectos operativos

4.1.1 Estructura de personal

El sistema comenzó con un equipo mínimo de personal en su sede central y solo se fue expandiendo a medida que se incorporaron más provincias y ante requerimientos propios del sistema central. En momentos críticos, tales como saltos tecnológicos importantes, desarrollo de nuevo software, necesidad de actualizar una gran base de datos, etc., se recurrió a la tercerización, que resultó ser una herramienta efectiva. Debido a la cantidad de información administrada en registros y bases provinciales, tanto de beneficiarios de programas sociales como de personas con atributos patrimoniales, el SINTyS debió contratar personal tanto en su sede central como en cada una de las jurisdicciones.

Recuadro 1. Personas contratadas por el sistema

i) SINTyS central

- Un coordinador general
- cinco coordinadores de área: componente social, componente fiscal, componente informática, componente de gestión y legal y componente administrativo.
- Personal por área:
 - Coordinación general: tres asesores, con especialización en el área social, fiscal e informática.
 - Componente social: seis consultores; especialista en programas sociales de transferencia de ingresos, especialista en jubilaciones y pensiones, especialista en educación, especialista en salud, especialista en econometría, especialista en programas de vivienda.
 - Componente fiscal: cinco consultores; especialista en tributación general, especialista en registros de personas jurídicas, especialista en registros de la propiedad, especialista en impuestos provinciales, especialista en impuestos nacionales.
 - Componente informática: 25 consultores; tres especialistas en seguridad informática; 10 especialistas en homologación y cruces de bases de datos; dos especialistas en comunicaciones; cinco desarrolladores; cinco especialistas en administración de bases de datos.
 - Componente de gestión y legal: 10 consultores; dos especialistas en abogacía y un abogado para responder oficios judiciales; cuatro provincialistas; dos especialistas en prensa y difusión; un economista especialista en indicadores de impacto.
 - Componente administrativo: ocho consultores; tres secretarías, dos especialistas en compras y contrataciones; dos contadores públicos; un especialista en pasajes y viáticos.

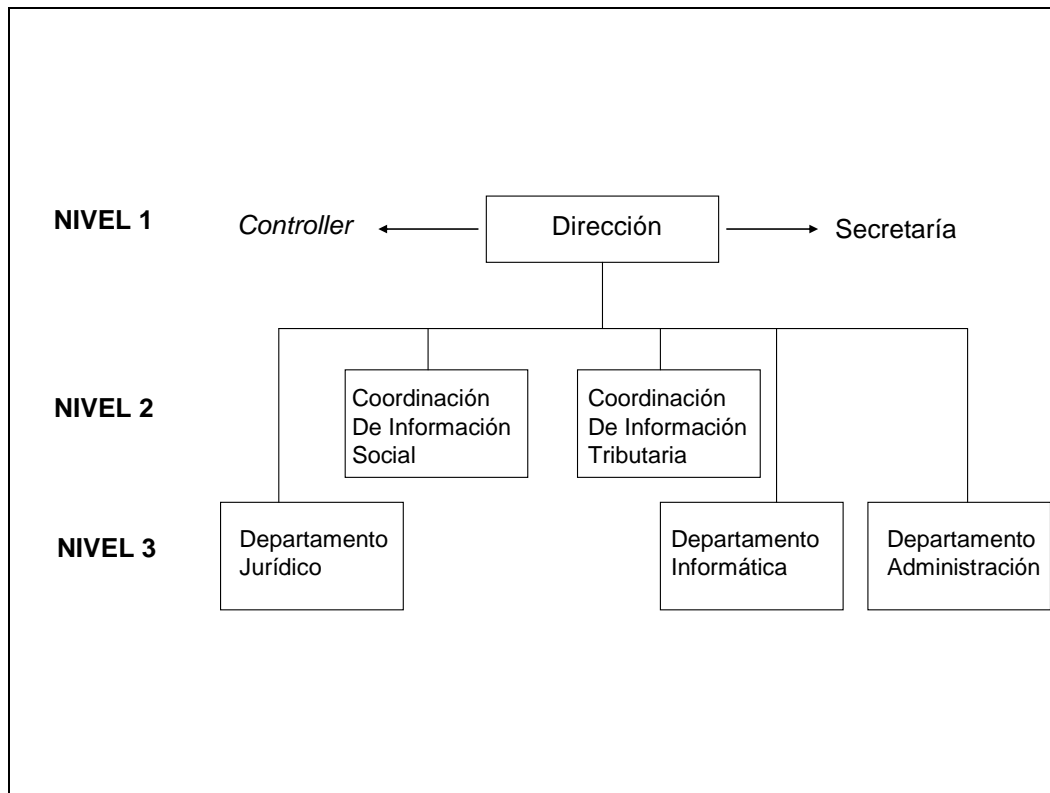
Total de recursos humanos SINTyS central: seis coordinadores y 57 consultores: 63 personas.

ii) SINTyS en las provincias

Por cada provincia se financian cuatro consultores: un coordinador de la unidad provincial, un coordinador social, un coordinador fiscal y un coordinador informático.

La contratación del personal jerárquico del SINTyS respondió a la estructura inicial del mismo de acuerdo con el siguiente diseño:

Gráfico 2. Organigrama del SINTyS



Como puede observarse en el organigrama, del nivel superior dependen cinco departamentos, dos operativos y tres de apoyo o servicios. Cada uno de los departamentos operativos tiene un subdirector y cada uno de los de servicios, un jefe. El organigrama contempla asimismo dos dependencias de la dirección: una *Secretaría* y un *controller*. En el recuadro 2 se describen las principales funciones de la dirección, de los coordinadores de información y de los departamentos jurídico y de administración.

Recuadro 2. Funciones de la dirección y de los coordinadores de información y de los departamentos jurídico y de administración

i) Funciones de la dirección

- Ejercer la coordinación general de la ejecución de todas las actividades previstas en el sistema.
- Contratar los servicios de consultores, profesionales y expertos, y comprar los bienes necesarios para la ejecución del proyecto.
- Preparar el plan anual de trabajo que incluya todas las actividades para alcanzar los objetivos del sistema.
- Determinar los niveles de acceso a la información de los funcionarios del sistema.
- Garantizar la salvaguarda y seguridad de la información que administre el sistema.

ii) Funciones del coordinador de información social

- Mantener actualizado el inventario de bases con datos de programas sociales o de interés social.
- Mejorar la focalización y prestación de los servicios sociales mediante una mejor identificación de las personas físicas, entidades y relaciones, lo cual se logra facilitando el intercambio de información entre los organismos participantes y mejorando la integridad, precisión y confiabilidad de los datos a través de la validación cruzada. Al aumentar la cantidad y calidad de la información disponible, se podrán diseñar programas sociales con mejor focalización y podrán controlarse efectivamente los beneficios.
- Tener identificada unívocamente a las personas que reciben prestaciones de los programas sociales.
- Detectar población carenciada sin cobertura de programas.
- Detectar *ex ante* las condiciones de elegibilidad de los postulantes a programas sociales, tanto por criterios de inclusión como de exclusión.
- Permitir la verificación de estas condiciones mientras dure la prestación, por medio del cruzamiento de estas bases.
- Detectar incompatibilidades en la percepción de prestaciones sociales vigentes.
- Detectar superposición de prestaciones entre programas sociales nacionales, regionales y municipales.
- Identificación y validación de los datos civiles de las personas.
- Mejora de la focalización del gasto en el sector salud.
- Mejora de la focalización del gasto en seguridad social para personas económicamente activas.
- Mejora de la focalización del gasto en seguridad social para personas económicamente pasivas.
- Mejora de la focalización del gasto de los programas asistenciales al detectar poblaciones sin cobertura social o con multiplicidad de cobertura.
- Mejora de la focalización del gasto de los programas de empleo.
- Detección de trabajadores autónomos o dependientes sin aportes jubilatorios o de salud.

iii) Funciones del coordinador de información tributaria

- Detección de personas no registradas en los organismos de recaudación (informalidad); disminuir los niveles de evasión de los contribuyentes registrados que presentan declaraciones juradas defectuosas, y aumentar el riesgo subjetivo de las personas para provocar un mayor cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.
- Detección de datos de la propiedad inmueble.
- Cruces de datos de impuestos municipales.
- Detección de datos de personas jurídicas.
- Detección de trabajadores no declarados.
- Detección de datos de la propiedad de embarcaciones y aeronaves.
- Detección de datos de la propiedad automotor.
- Identificación y validación de datos civiles de las personas.
- Detección de datos relacionados con actividades especiales (patentes municipales, entre otras).

iv) Funciones del departamento jurídico

- Asesorar y redactar los convenios de intercambio de información y confidencialidad con otros organismos del Estado nacional, provincial o municipal.
- Redactar el o los convenios de confidencialidad que deberán suscribir los funcionarios del sistema o de otros organismos del Estado que reciban información del sistema.
- Asesorar a la dirección y a las restantes dependencias en la interpretación de leyes y normas relacionadas con el sistema.
- Toda otra función jurídica o legal que la dirección estime.

4.2 Aspectos tecnológicos

4.2.1 Software de ingreso y almacenamiento

Cabe destacar que los aspectos tecnológicos, si bien son importantes, no fueron prioritarios en las etapas iniciales del SINTyS. Dado que se debía enfrentar fuertes resistencias de organismos a compartir su información, era demasiado pedirles que unificaran sus plataformas para hacerlas compatibles con las del SINTyS. Es así que el sistema central se manejó con distintos software de lectura y de ingreso. La otra razón por la que no se le dio prioridad a los aspectos tecnológicos en las primeras etapas fue que no se quiso perder el objetivo central de diseñar un sistema donde lo importante no fuera el equipo tecnológico sino la inteligencia en la captura y cruce de datos con requisitos de confidencialidad.

En cuanto al hardware, la plataforma con la que trabajó el SINTyS en sus bases fueron licencias de lenguaje Oracle. Además se contrataron distintos tipos de software para seguridad informática, algunos de los cuales fueron desarrollados a medida. En materia de hardware se utilizó tecnología Sun.

Una de las principales herramientas a desarrollar por el SINTyS a partir de la fase II, recientemente iniciada, es el SINTyS virtual. A partir de esta fase deberían implementarse las herramientas que permitan en una única ventana ingresar y cruzar toda la información que un organismo usuario necesite, para que vía intranet pueda conectarse con la información de distintos organismos, permitiendo acceder a ella de acuerdo con el grado de autorización del usuario previamente definido. En síntesis, ingresando el CUIT/CUIL de una persona pueden seleccionarse los atributos sociales, de patrimonio e ingreso en distintas bases de datos, lo que permite definir si esa persona es elegible para un determinado beneficio social.

4.2.2 Algoritmos de integración

El algoritmo de integración o proceso de incorporación de personas a la base SINTyS comprende cinco pasos:

- i) Proceso de normalización de datos. Comprende funciones que no alteran los datos originales de las bases, como conversión de letras mayúsculas, eliminación de espacios en blanco y conversión de caracteres especiales.

- ii) Definición abarcativa según fuentes de datos. Una vez normalizados los datos de una base se procede a definir las funciones específicas que podrán realizarse con la base.
- iii) Proceso de compatibilización de datos. Elimina los espacios en blanco.
- iv) Depuración de apellidos. Consiste en la separación del apellido materno y del apellido de casada para compararlos en un campo por separado.
- v) Comparación de nombres. Luego se procede a comparar los nombres y apellidos de dos bases de datos correspondientes.

4.2.3 Requerimientos para un sistema en línea

Los requerimientos necesarios para desarrollar un sistema en línea con las características del SINTyS son los siguientes:

- i) Poseer una base de datos que cumpla con las normas vigentes en materia de protección de datos personales.
- ii) Servidor de base de datos de envergadura, que permita soportar la gran cantidad de consultas que implica poseer una base de datos en línea.
- iii) Sistema de seguridad informática que minimice la probabilidad de intromisiones en el sitio.
- iv) Conexión a internet por parte de quien aloja el sitio web que será consultado en línea.

4.2.4 Niveles de acceso

El SINTyS, como cualquier otro organismo del Estado que administre bases de datos personales, debió implementar los mecanismos necesarios para proteger el derecho a la privacidad de las personas y limitar el acceso a la información solo a aquellas personas y organismos, legal y estrictamente autorizados. Por lo tanto, un sistema como el SINTyS debe no solo definir el tipo de información que debe intercambiarse sino también controlar qué usuarios tendrán acceso a la misma, de acuerdo con las disposiciones legales. El sistema define niveles de acceso a la información; para ello suscribe convenios de confidencialidad con los organismos gubernamentales involucrados y con cada uno de sus empleados. En los convenios se incluye expresamente una cláusula de confidencialidad por parte de los empleados que trabajarán con información del SINTyS.

4.3 Aspectos institucionales

4.3.1 Aspectos institucionales y normativos

El respaldo normativo del SINTyS está conformado por una amplia cantidad de normas dictadas por el Congreso de la Nación, el Gobierno nacional, las provincias y organismos pertenecientes a estos dos últimos niveles del Estado. Tanto esta normativa como la reserva de la información que hace a la privacidad de las personas fueron dos requisitos necesarios para la institucionalización del sistema en Argentina.

La institucionalización del sistema requiere no solo su inclusión en el nivel de mayor jerarquía posible del organigrama gubernamental sino también su creación por medio de una ley o norma de mayor jerarquía, que facilite que los restantes organismos aporten información. En este sentido, la ley debería consignar las funciones del sistema, las de su director y las de cada uno de sus departamentos. Asimismo, debería establecer para el sistema el levantamiento de los secretos establecidos por otras leyes o decretos que prohíben a los organismos que administran bases de datos con interés social y fiscal compartir. Como contrapartida, sus funcionarios y los de los organismos adheridos deberán guardar secreto de la información a la que accedan, so pena de las sanciones pertinentes.

En la ley debería establecerse también que el sistema pueda dictar el procedimiento que deben seguir las dependencias del Gobierno para crear, mantener y actualizar sus bases, de forma tal que estén en condiciones de incorporarse al sistema y poder cruzarse con otras, así como que los organismos informen al sistema la creación de nuevas bases de datos o la modificación de las actuales, no solo para que tome conocimiento de ello, sino para que indique, de acuerdo con lo explicado en el punto anterior, la forma en que estas deben ser llevadas y qué datos deberán contener. En este sentido, las facultades para que el sistema pueda determinar qué organismos o personas, o empresas del sector privado, deberán actuar como agentes de información también debería quedar estipulado en la ley.

Sin embargo, el decreto de creación y la ley de ratificación del SINTyS no incluyeron todas las disposiciones descritas anteriormente. El SINTyS fue creado por un decreto del Poder Ejecutivo nacional y ratificado por la Ley n.º 25345/2000, normativa de mayor jerarquía constitucional, con el objeto de fortalecer su institucionalización. En ambas normas se establecen los objetivos, funciones, dirección y ubicación en el organigrama del Gobierno, pero no el levantamiento de los secretos legales. Otras normas relevantes que permiten o regulan el funcionamiento del sistema son el Decreto n.º 1108/98 que dispone la obligación para determinados registros públicos de consignar la CUIT o

CUIL en los actos que registren y la Ley n.º 25236/1999, de habeas data o de privacidad de los datos personales.

La creación de un comité consultor del SINTyS, conformado por organismos del Estado que son usuarios y proveedores de información, ayudó notoriamente a la institucionalización del sistema y a solucionar uno de los principales problemas, el impedimento legal de algunos organismos para compartir información. Una vez que un organismo integre su base al sistema, podrán acceder a su contenido, de acuerdo con los datos que necesiten, los distintos organismos que conforman el comité consultor, y con ello forman parte del SINTyS. Es decir, el sistema no se ve impedido para la cesión de información a los organismos que lo conformen.

4.3.2 Responsabilidad de las instituciones

El SINTyS es administrado por sí mismo y depende de un solo organismo. Cuando se creó se dispuso que funcionara bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de ministros, para luego pasar al CNCPS.

Como ya se dijo, las 24 jurisdicciones argentinas son las que administran las bases de datos con fines sociales y tributarios más importantes, y solo mediante acuerdos voluntarios con las mismas se integran al sistema, pues el Estado nacional no tiene poder para obligarlas a compartir información.

A 2005 todas las provincias habían adherido al SINTyS, con excepción de Neuquén. Ello muestra la gran expansión del sistema y los acuerdos políticos logrados para su implementación. Sin embargo, los acuerdos marco de adhesión indican la voluntad política de colaborar en materia del intercambio de datos, aunque no obliga a las provincias a cruzar sistemáticamente sus programas en materia de elegibilidad de beneficiarios y de detección de incompatibilidades.

Considerando la experiencia de países desarrollados, donde los sistemas se encuentran en funcionamiento e institucionalizados, así como también las dificultades de muchos organismos para compartir información, un sistema como el SINTyS debe depender de un organismo situado en el más alto nivel del gobierno central. Por ello se estableció dentro de la Jefatura de Gabinete de ministros en Argentina, lo que no solo ayuda para que los organismos con un nivel jerárquico inferior compartan la información sino también para la sanción de la normativa cuando es necesario. Una correcta ubicación jerárquica es una condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo el sistema con determinado éxito; también es necesario un fuerte compromiso y liderazgo, lo que a veces no es habitual en funcionarios gubernamentales. Las personas encargadas de llevar a cabo el sistema deben confiar fervientemente en el mismo y comprometerse con él, ya que la tarea es ardua y sobre todo requiere

enfrentar, coordinar y/o negociar con otros funcionarios nacionales y provinciales para dar curso al proyecto.

La Jefatura de Gabinete fue uno de los cambios institucionales introducidos en la reforma de la Constitución nacional efectuada en 1994. Sus atribuciones fueron establecidas en los artículos 100 y 101. En el artículo 100 se incluyeron todas las funciones referidas a la administración general de los asuntos del Estado, tales como: nombrar a los empleados de la administración, enviar la ley de ministerios y de presupuesto con previo tratamiento y acuerdo del gabinete y aprobación del Ejecutivo, refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuesto, coordinar las reuniones de gabinete y presidirlas en caso de ausencia del presidente, ejercer las funciones que le delegue el presidente y en acuerdo del gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo.

Desde su creación y durante el segundo gobierno de Menem, distintas normas rigieron la organización de la Jefatura de Gabinete. La última estructura fue la normada mediante el Decreto n.º 925/97: cuatro secretarías (control estratégico, relaciones parlamentarias e institucionales, función pública, y equidad fiscal); dos subsecretarías que dependían directamente del Jefe de Gabinete (coordinación y administración), y el Instituto Nacional de la Administración Pública. Dentro de esta estructura, las secretarías que tuvieron mayor injerencia en el área social fueron la de Equidad Fiscal, entre cuyas funciones se encontraba la evaluación del gasto social, y la Secretaría de Control Estratégico, encargada de la coordinación interministerial.

La Secretaría de Equidad Fiscal recibió atribuciones en el análisis, formulación y evaluación de la estrategia presupuestaria y de la recaudación de las rentas de la Nación, el seguimiento y análisis de la relación fiscal entre la Nación y las provincias, y la coordinación de políticas de fortalecimiento de la recaudación, por ejemplo la conformación de redes de información (Novaro, 2000). En este sentido la Jefatura de Gabinete intervino mediante acciones directas en la problemática social, enfatizando en un rol de ejecutora de políticas más que su papel de coordinadora de las diferentes áreas de la administración nacional.

4.4 Transparencia del sistema

El SINTyS y el SIIB apuntan a la transparencia de la función de gobierno y a difundir de qué forma su funcionamiento ayuda a evitar actos de corrupción y errores de tipo I y II. Las leyes de privacidad, que disponen la obligación de los organismos públicos y privados que administran información de las

personas a guardar secreto y confidencialidad de la misma, y a informarle al titular los datos que de ellos poseen, no deberían impedir el funcionamiento de un sistema como el SINTyS.

El SINTyS, como todo organismo gubernamental que administra datos y atributos de las personas, debió implementar mecanismos para proteger el derecho de las personas a la privacidad y para limitar el acceso a los diferentes tipos de información a los organismos que contaran con la facultad legal para ello. EL SINTyS define de esta manera los niveles de acceso a la información de los usuarios, trabajen ellos para el mismo organismo o para otras dependencias del Estado. Para ello antes de entregar la información suscribe convenios de confidencialidad con los organismos correspondientes, con el objeto de que se obliguen a cumplir con la normativa vigente que dispone la obligación de mantener secreto de la información recibida.

El SINTyS persiguió garantizar no solo la confiabilidad de la información sino también brindar las garantías necesarias para la seguridad de la información que administra. Para ello se determinaron los niveles de acceso a la información de acuerdo con las necesidades de los usuarios, manteniendo los niveles de confidencialidad asignados a cada organismo. Además se utilizaron medios seguros de almacenamiento de información, lo cual implicó, entre otras medidas, guardar en un espacio físico distinto copias de seguridad para salvaguardarlas de incendios u otros problemas, y se utilizaron medios seguros de comunicación y almacenamiento de la información. Ello significó utilizar vías seguras a donde no puedan acceder terceros. Además, se implementaron métodos de encriptamiento de la información y diseño y validación de la clave pública/firma digital.

4.5 Costos y financiamiento del sistema

4.5.1 Costos del SINTyS

El SINTyS se ha desarrollado en tres etapas y sus costos fueron variando a medida que se avanzaba en cada una de ellas. Inicialmente se hicieron estudios de factibilidad que dieron lugar al diseño y plan de implementación del proyecto, su organigrama y estimación del presupuesto para cada fase. Los costos iniciales más significativos correspondieron a consultores, costos de equipamiento y software. Las encuestas en terreno las efectuó el SISFAM, con asistencia del SINTyS, al menos en el año 2000. Se fueron elaborando asimismo manuales de procedimientos, de software y de procesamiento cuando fue necesario. La capacitación en general se ha hecho en función de las necesidades de cada organismo y provincia, las cuales designan un coordinador que se entrena y actúa con el organismo.

Los gastos en equipamiento y recursos humanos se detallan a continuación.

- *Inversión en equipamiento:*

Entre 1999 y 2006 el SINTyS invirtió en equipamiento US\$4,37 millones, US\$3 millones en su sede central (cerca del 70% del gasto total en informática) y US\$1,37 millones en las provincias. En estas últimas se distribuyeron US\$800.000 entre las provincias de Mendoza, Santa Fe, Salta y Jujuy, las que trabajaron en línea, a razón de US\$200.000 por provincia y US\$600.000 en equipos de computación. En promedio el gasto en equipamiento informático por provincia conectada en línea con el SINTyS se estima en US\$200.000. Ello incluye el costo de los servidores, del equipamiento de seguridad informática, el equipamiento de telecomunicaciones y las licencias de bases de datos y el software restante.

La inversión total de US\$4,37 millones se destinó a la compra de equipos, como servidores para la sede central del SINTyS y para cada una de las cuatro provincias que se conectaron en línea, equipamiento de seguridad informática, equipamiento de telecomunicaciones, licencias de bases de datos y computadoras. Por otra parte, a partir de la segunda fase se analizó también la posibilidad de que los organismos nacionales se incorporen en línea. El costo para los organismos que manejan bases de datos más pequeñas es similar al de cada provincia. En el caso de organismos nacionales con bases más grandes, como ANSES o AFIP, la inversión se estima en US\$500.000 por cada uno.

- *Gasto en recursos humanos:*

Considerando que el total recursos humanos del SINTyS central es de 63 personas, y que en las provincias trabajan 92 personas en total, el costo es el siguiente:

Cuadro 7. Gasto del SINTyS en recursos humanos, 2005

| | SINTyS central | Provincias |
|------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Total personal | 63 personas | 92 personas |
| Sueldo promedio mensual | US\$806 | US\$645 |
| Costo estimado mensual en personal | US\$50.778 | US\$59.340 |
| Costo estimado anual en personal | US\$609.336 | US\$712.080 |

En cuanto a la capacitación, el objetivo planteado era dar dos cursos al año a los funcionarios de los organismos del Estado nacional y provincial que se incorporaban, o se pudieran incorporar al sistema en el futuro, sobre los temas más importantes de cada componente.

4.5.2 Financiamiento del SINTyS

Tanto en su etapa preoperativa como durante su funcionamiento el SINTyS obtuvo financiamiento a partir de un crédito del Banco Mundial y la participación del Gobierno nacional. La inversión total para el SINTyS en pleno funcionamiento fue estimada inicialmente en 1999 en US\$83 millones, de los cuales US\$54 millones serían financiados por el Banco Mundial y US\$29 millones por el Estado nacional. Sin embargo, debido a la devaluación y a los avances logrados en los primeros años, este importe se redujo significativamente.

El préstamo se implementó bajo la modalidad de programa adaptable, que significa que habiéndose cumplido los objetivos de una fase, el Banco Mundial otorga automáticamente el préstamo que financiará la siguiente. Originalmente se consideraron tres fases para el cumplimiento de los objetivos del préstamo: 1.^a fase, demostración; 2.^a fase, expansión, y 3.^a fase, consolidación. El proyecto fue prorrogado hasta 2006 y declarado prioritario, y se renegoció la fase II, en la que el Banco transferiría US\$8 millones provenientes de fondos del Proyecto de Modernización del Estado en vez de los US\$37 millones estimados inicialmente.

Tal reducción se debió principalmente a que los costos en dólares en Argentina se redujeron a la tercera parte luego de la devaluación de 2002, que hizo caer el tipo de cambio hasta la cuarta parte, y además a que se había avanzado significativamente en la fase I y a que las externalidades por ir mejorando, informatizando y cruzando las bases hicieron disminuir los costos esperados del proyecto. Al ser este un proyecto novel y original, una de las razones de plantearlo en fases fue para ir aprendiendo cuáles iban a ser los costos y los beneficios sobre la marcha.

4.5.3 Estimación de beneficios del SINTyS

Como expresa el Banco Mundial (2006), la mayoría de las metas de la fase I se habían superado con creces en 2001, pese que esa fase culminaría en 2006. Para mayo de 2001 se habían obtenido importantes beneficios, que se transcriben en el Cuadro 8:

Cuadro 8. Beneficios obtenidos a través del SINTyS

| | Meta inicial | Beneficios monetarios (mayo de 2001) y en personas (diciembre de 2001) |
|--|---------------------|---|
| Identificación de nuevos beneficiarios | 150.000 | 224.000 |
| Identificación de hogares que no calificaban para ser elegidos | 100.000 | 129.000 |
| Nuevas personas obligadas al pago de impuestos | 3.000 | 600 |
| Provincias adheridas | 4 | 5 |
| Organismos del Gobierno nacional adheridos | 20 | 25 |
| Beneficios en el sector tributario | US\$25 millones | US\$44,5 millones |
| Beneficios en el sector social | US\$16 millones | US\$59,5 millones |

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2006).

En el ámbito social los beneficios se determinaron a través del ahorro producido en el gasto como consecuencia de eliminar beneficios —incluidas las jubilaciones y pensiones que debe abonar el Estado— por tratarse de fallecidos o personas a quienes no les correspondía percibir el beneficio. Aún en la fase I no se cuantificaba el beneficio proveniente de una mejor focalización del gasto público, lo cual implica que las cifras anteriores están subestimadas. Debe considerarse además que los anteriores son los beneficios obtenidos cuando aún no había finalizado la fase I de implementación, cuando no todos los organismos del Estado nacional se habían incorporado al SINTyS y solo se habían realizado cruces con la información proveniente de dos provincias, Mendoza y Misiones.

En el ámbito tributario los beneficios representan la mayor recaudación obtenida como consecuencia de los cruces efectuados a través del sistema. En el Cuadro 9 se describen otros beneficios obtenidos por el SINTyS a 2005, tomando como base los indicadores establecidos en la carta de implementación, que forma parte del convenio de préstamo 4459-AR.

Cuadro 9. Indicadores de monitoreo y evaluación de la ejecución e impacto del proyecto

| | Indicador | Resultado 1/1/00 al 31/12/05 |
|-------------------------|---|---|
| Servicios sociales | Cantidad de unidades familiares identificadas sin servicios sociales | 1.810.055 |
| | Cantidad de familias que recibían beneficios en forma incorrecta | 1.242.177 |
| | Ahorro | US\$91,30 millones |
| Programas fiscales | Aumento en la cantidad de contribuyentes no inscriptos detectados o de contribuyentes identificados que efectúan pagos insuficientes o morosos: | 529.448 |
| | Aumento en la recaudación | US\$39,43 millones |
| Resultados del proyecto | Número de organismos con procesos comunes* para identificar personas jurídicas y físicas y bienes | 89 |
| | Población identificada en forma unívoca y con vínculos familiares | 33.003.924 personas** (89,2% de la población total) |

* Se define como proceso común la utilización de DNI/CUIT/CUIL/CDI para identificar personas.

** Este indicador corresponde a personas identificadas en forma unívoca, con grado de confianza superior al 65%.

Fuente: SINTyS y estimaciones propias.

4.6 Conclusiones

Un análisis crítico del grado de institucionalización del sistema muestra que es recomendable que este se encuentre en el ministerio o dependencia de mayor nivel jerárquico del Gobierno, por dos motivos. En primer lugar, el ministerio u organismo del cual dependa debe tener contacto continuo con las provincias. Al analizarse la forma de gobierno, se observa que en países unitarios el programa es más fácil de implementar que en los países federales. Las provincias delegan pocas facultades en el Gobierno nacional. En su jurisdicción se encuentran importantes registros con atributos patrimoniales, como los de propiedad inmueble, el de personas jurídicas y el registro público de comercio. La Nación no cuenta con herramientas legales para obligar a las provincias a incorporar al sistema nacional de intercambio de información tributaria y social la información de estas bases. Por ende, la incorporación de cada provincia al sistema implica un trabajo previo, dirigido a convencer a la provincia de las ventajas de incorporarse al sistema, que culmina con la firma de un convenio. Por ello, el ministerio u organismo del cual dependa el sistema debe tener contacto continuo con las provincias.

En segundo lugar, el ministerio u organismo del cual dependa el sistema debe tener un nivel jerárquico superior al de las oficinas que administran bases y registros con información. Comúnmente los organismos responsables de estos registros y bases son renuentes a compartir su información. Por

ello, es aconsejable que el sistema se ejecute desde un departamento del Gobierno con un nivel jerárquico superior. En Argentina el sistema se ubicó en la Jefatura de Gabinete, no solo por su nivel jerárquico, sino también porque una de sus principales funciones es la coordinación de los trabajos de los distintos ministerios. Luego pasó directamente al CNCPS.

5. Sistemas de gestión

5.1 Manejo y actualización de la base de datos e indicadores de gestión y monitoreo del sistema

Una de las principales metas del SINTyS ha sido no solo incrementar la cantidad de personas incluidas en su base de datos y mejorar la calidad de la información contenida mediante su actualización y cruces de información, sino también, y por sobre todo, mejorar las de aquellas bases administradas por otras oficinas del Estado (nacional, provincial o municipal) cuya información se cruza a través del SINTyS. Ello se logró en una primera etapa mediante el otorgamiento de financiación para la construcción de la base o para su mejoramiento. Una vez que dichas bases han sido construidas y que se institucionalizó la importancia de contar con información sobre los atributos sociales y fiscales de las personas, disminuyeron las necesidades de financiamiento.

5.1.1 Exclusión de fallecidos

Una de las tantas tareas que realizó el SINTyS fue el financiamiento y desarrollo de la base de fallecidos en el RENAPER. Este organismo del Estado nacional recibía de sus delegaciones provinciales información sobre el fallecimiento de personas. El medio de comunicación era físico, mediante el envío de un formulario donde constaban los datos del fallecido, y generalmente de su DNI, que debía ser entregado en los cementerios.

El soporte físico era en general enviado también a la Justicia Nacional Electoral debido al interés que la misma mantenía en conocer a las personas que habían fallecido para quitarlas del padrón electoral. Al transmitirse la información en soporte físico esta no podía circular ni “pasar” por todos los organismos del Estado, que no tomaban conocimiento de quién había fallecido, a no ser que los deudos o descendientes lo informaran. En otras palabras, los organismos que otorgaban beneficios sociales no tenían cómo conocer la totalidad de fallecidos y en consecuencia la totalidad de beneficios que debían suspender. Los casos más resonantes eran los pagos de jubilaciones, que podían continuar realizándose después de fallecidos los beneficiarios. De ahí la importancia de la conformación lógica de esta base y de su transferencia electrónica a las oficinas usuarias del Estado.

La base de fallecidos es un claro ejemplo de la importancia de que el sistema cuente con presupuesto para financiar la construcción de bases que no existen y a su vez de cómo la conformación de una nueva base ayuda al mejoramiento de las restantes. Otra ventaja es que permite obtener importantes beneficios de manera rápida y cuando aún no está completamente conformada.

5.1.2 Mecanismos de verificación

Los mecanismos de verificación que pueden aplicarse a un sistema de esta naturaleza pueden ser de consistencia o de validación. La consistencia está relacionada con la validez de un dato por su significación misma (por ejemplo, la edad de las personas no debe superar un número determinado, su año de nacimiento no debe ser inferior a uno también previamente determinado, su CUIT debe responder al algoritmo de verificación, etc.). La validación implica que los atributos de una persona que pueden haber ingresado a las bases de diferentes organismos cumplan con el requisito de similitud, lo que significa que deben ser idénticos.

5.1.3 Mecanismos de actualización de la base de datos

El funcionamiento del SINTyS implica y conlleva a la mejora continua y a la actualización de su base y de las que la conforman. Cada vez que el SINTyS recibe una base por primera vez o posteriormente con sus respectivas altas, bajas y modificaciones, la cruza con otras incorporadas al sistema, y en tal operación puede detectar errores o las actualizaciones que deben efectuarse.

En relación con la corrección de la elegibilidad de beneficiarios de programas sociales en base a la información del SINTyS, el organismo que administra un beneficio o programa social entrega al sistema la base de potenciales beneficiarios; el SINTyS la cruza con su información y detecta si hay fallecidos, personas que trabajen formalmente, que perciban jubilaciones u otros beneficios, o que no califican para recibirlo de acuerdo con las incompatibilidades de cada programa. Luego el SINTyS informa al organismo que administra el programa social de los resultados obtenidos, es decir que determinadas personas no deberían recibir el beneficio por determinado motivo, y el organismo luego de un tiempo informa al SINTyS de las acciones seguidas. En general el organismo informa que los beneficios no fueron otorgados.

Los indicadores internos de gestión acordados con el Banco Mundial en 2004 fueron dos: cantidad de organismos que utilizan procedimientos comunes homogéneos para identificar entidades y activos, y porcentaje de la población identificada en forma única y con relaciones familiares. Sin embargo, estos indicadores de monitoreo interno y algunos de los acordados con el Banco Mundial

(como la cantidad de servicios de intercambio o de organismos adheridos) son herramientas que permiten mensurar si un organismo como el SINTyS ha avanzado en algunas de sus metas, pero no muestran si el organismo alcanza la finalidad de mejorar la focalización de la protección social y disminuir la evasión, y cumple con los requisitos que en este trabajo hemos definido como integralidad, dinamismo e independencia y autonomía.

Para alcanzar estos requisitos puede ser más importante la conformación de la base de fallecidos y la incorporación de bases del sector privado y de consumo que la cantidad de cruces. Estos últimos pueden aumentar todos los años, pero si no se mejora la calidad de la información, no aportarán todos los beneficios que podrían aportar, y el sistema no solo estaría subexplotado, sino que perdería una de sus características esenciales.

Los índices de monitoreo o indicadores mecánicos pueden brindar una idea del avance y desarrollo del sistema en cuanto a su cantidad pero no en cuanto a su calidad. Son indicadores necesarios para medir las metas de un departamento determinado del programa, pero no de su efectividad y eficiencia. Esto demuestra cómo el SINTyS avanzó más horizontalmente que verticalmente. Claro ejemplo de ello es medir la eficiencia del programa a través del número de organismos que adhirieron al mismo o de la cantidad de cruces efectuados. Esto demuestra cómo el sistema parece haber abandonado la macrovisión inicial, así como también la institucionalización que tuvo en un principio. No en todos los casos se comprende la idea del sistema; en algunos funcionarios persiste la idea de macrobase informática, a punto tal que buscan medir la eficiencia del sistema a través de la cantidad de cruces realizados y no de indicadores que digan cuánto mejor focalizados están los programas sociales o cómo el sistema contribuyó a reducir la evasión relativa.

Un sistema de gestión que cumpla con los requisitos del SINTyS minimiza la posibilidad de errores en cuanto a cruzamiento de datos. Utilizar como unidad de monitoreo del sistema la cantidad de cruces, organismos o provincias incorporadas no es adecuado. En realidad se trata de metas que pueden establecerse para un departamento o sección del SINTyS o para un consultor, pero no indican que el programa sea eficiente.

Si bien la gestión del SINTyS es local, es controlada regularmente por el Banco Mundial a través de sus operadores del préstamo. En tal sentido, los índices de monitoreo de los objetivos del sistema deberían ser dos: el porcentaje del total de personas y del total de la información incorporada al mismo, y el uso de dicha información en la focalización del gasto y la reducción de la evasión.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

En Argentina, el CNCPS es el encargado de realizar distintas actividades vinculadas con el seguimiento y monitoreo de programas sociales. El principal intento fue el sistema integrado de monitoreo, un sistema de indicadores que perseguía obtener el seguimiento periódico de la gestión de los programas sociales desde la oferta. En los hechos, el funcionamiento del sistema integrado de monitoreo consistió en que el programa que así lo deseaba podía firmar voluntariamente un convenio con el CNCPS para efectuar un control. Sin embargo, por diversos motivos, este sistema no se ha desarrollado plenamente y solo se limitó a controlar de algunos programas el presupuesto y si la cantidad de beneficiarios coincidía con la estimada previamente.

El SINTyS, en pleno funcionamiento, sería ideal para el análisis costo beneficio de los beneficiarios pues, entre otras cosas, conserva la historia social y fiscal de las personas actualizada, de manera que ante cualquier intervención social podrían analizarse las consecuencias de la misma en el mercado laboral, asistencialismo, pensiones, etc.

Una de las ventajas de un sistema de intercambio dinámico, integral y lógico de información es que permite conservar la historia social y tributaria de las personas, es decir, de sus ingresos, consumo y patrimonio, lo cual permite mejor que ninguna otra herramienta el análisis costo-beneficio de quienes recibieron los programas sociales, e incluso de quienes encontrándose en una situación similar a la de estas personas no los recibieron. En definitiva, cada organismo que maneja uno o más programas sociales usa cada vez más el SINTyS para ayudar en el monitoreo y seguimiento de sus programas, e incluso para diseñar nuevos programas¹⁰. En cuanto a si el SINTyS es o no un insumo para el seguimiento y evaluación de los programas sociales en su conjunto, si bien cada vez es más usado, el problema es que todavía no hay una coordinación global e integral de la política social en Argentina como para que se use el SINTyS de manera global.

¹⁰ No se puede proporcionar un número estimado de programas u organismos que utilizan el SINTyS para el monitoreo, ya que cada organismo solicita cruces al SINTyS o pide su asesoramiento para el diseño de políticas sociales. Como se mostró en la sección 5, un indicador de gestión son los cruces que se efectúan. De ese creciente número y de la experiencia de trabajo con el SINTyS se infiere que muchos de los organismos utilizan cada vez más el SINTyS para su política de monitoreo y seguimiento de los programas.

7. Conclusiones

En esta sección se realiza un análisis crítico y se sintetizan las lecciones de este trabajo sobre la experiencia en la implementación del SINTyS en Argentina. Esta lista incluye sugerencias esenciales para implementar el sistema en el resto de América Latina, muchas de las cuales están relacionadas entre sí, pero se exponen por separado para rescatar de cada una de ellas el objetivo principal.

1. *Análisis de la forma de gobierno, el primer paso.* El federalismo es de vital importancia, considerando especialmente que muchas bases de datos se encuentran bajo jurisdicción provincial y muchas veces las provincias no están obligadas a compartir su información y contenido con la Nación. En Argentina ha sido necesario no solo convencer a funcionarios nacionales de la conveniencia y beneficios de compartir la información que administran, sino también a los políticos y funcionarios provinciales.
2. *Demostración del sistema, el segundo paso.* Si bien la implementación de un sistema y mecanismo de trabajo inédito en Argentina no fue sencilla, la evolución ha sido notable, principalmente en la manera en que se han ido superando etapas. Al inicio del programa era necesario invertir importantes recursos en su difusión, hasta llegar al estado actual en que los mismos organismos administradores de bases solicitan la intervención y asesoramiento del SINTyS para su administración y cruce de información.
3. *Implementación por etapas.* En Argentina el SINTyS se implementó por etapas. La fase I, de demostración, la fase II, de expansión, y la fase III, de consolidación. La ventaja de ello es que se avanza hacia la siguiente fase solo cuando se ha consolidado la anterior y se han aprendido de ella las lecciones más importantes.
4. *Difusión de beneficios.* Los resultados obtenidos de este trabajo han sido notables y superan con creces la inversión realizada; deberían difundirse entre los organismos gubernamentales con el objetivo de consolidar el sistema.
5. *Institucionalidad.* En Argentina el sistema quedó institucionalizado al comienzo en la Jefatura de Gabinete, organismo coordinador de las actividades realizadas por los restantes ministerios y con facultades de reasignación del gasto público. Dos de los requisitos para alcanzar la tan importante institucionalización: el compromiso y su

ubicación preeminente en el organigrama gubernamental. En Argentina, cuanto mayor compromiso y jerarquía tuvo el SINTyS, mayores beneficios y resultados se obtuvieron. Ello fue remarcado por el Banco Mundial (2006), que resaltó que la mayoría de los logros y beneficios de la fase I fueron alcanzados durante los pocos primeros años de operación.

El sistema debe crearse o ratificarse a través de una ley o norma de máxima jerarquía de acuerdo con el sistema jurídico de cada país para contribuir a su institucionalización y fortalecimiento. Asimismo, la institucionalización debe consolidarse y no debilitarse con el transcurso del tiempo. Para prevenir que el poder político circunstancial distorsione el objetivo primario de un sistema como el SINTyS, sería deseable que fuera controlado por algún comité integrado por notables, tanto del sector público como del sector privado, especialmente el académico.

6. *Características y requisitos esenciales.* Una de las lecciones más importantes es que para alcanzar sus objetivos el sistema debe respetar sus principales características. Cabe reiterar lo expresado por el reporte del Banco Mundial (2006) en cuanto a que los principales logros del SINTyS se lograron hasta el año 2000, que fue cuando se apuntó con mayor énfasis a cumplir con las características y requisitos de un programa de esta naturaleza, los cuales son:

-*Autonomía y conexión lógica:* cada organismo debe continuar administrando su base de datos. La conexión con el SINTyS debe ser lógica y no física. En este aspecto es de vital importancia recordar siempre que el SINTyS no fue creado en Argentina como una megabase.

-*Integralidad:* un sistema que permita focalizar correctamente el gasto público social y reducir la evasión debe incluir a toda la población y a toda la información de interés social y fiscal. Ello significa que el SINTyS debe poder acceder a todas las bases estatales (federales y provinciales) con información social y tributaria, así como también a las del sector privado.

-*Dinamismo:* la información debe incorporarse en un sistema como el SINTyS de manera periódica, evitando la realización de costosos censos. El SINTyS no

debe ser un censo ni una fotografía estática de la situación social y fiscal de las personas a una fecha determinada sino de su evolución a lo largo del tiempo.

-Economía de escala: una adecuada administración del sistema se traducirá automáticamente en una importante economía de escala para el Estado, un dato de interés social probablemente lo sea también de interés tributario y viceversa. Además, que cada organismo tenga su base en condiciones estándares y sea intercambiada a través de un sistema como el SINTyS reduce la cantidad de acuerdos, transacciones y adaptaciones de la misma.

7. *Clave unívoca de identificación personal.* Para facilitar la difusión y utilización del sistema debe elegirse una clave unívoca numérica o alfanumérica, si es posible la más conocida en los organismos públicos y privados y por la población (como el CUIT/L en Argentina o el RUN/T en Chile).
8. *Confidencialidad y seguridad de la información del sistema.* Un sistema como el SINTyS debe brindar las garantías necesarias para la seguridad de la información que administra. Para ello recomendamos determinar los niveles de acceso a la información de acuerdo con las necesidades de los usuarios, para que cada organismo pueda acceder a la información pertinente, respetando los distintos niveles jerárquicos dentro del mismo. Asimismo, es importante utilizar medios seguros de almacenamiento de información y comunicación a donde no puedan acceder terceros, así como implementar métodos de encriptamiento de la información y diseño y validación de la clave pública/firma digital.
9. *El SINTyS y la clave única deberían ser obligatorios.* La obligatoriedad de su uso por parte de los diferentes organismos gubernamentales una vez superada la etapa de resistencia y lograda la adhesión luego de la etapa de demostración de sus beneficios ayudará a la institucionalidad e integralidad del mismo y a la transparencia de la gestión de gobierno. Asimismo, y para este propósito, deben sancionarse las normas para obligar a los registros públicos y privados al uso de la clave unívoca de identificación. Por último, debe sancionarse la normativa tendiente a obligar a los organismos nacionales, provinciales y municipales a informar al sistema las altas, bajas y modificaciones de sus bases.

10. El sistema no debe perder sus objetivos. El SINTyS no debe ser una base de potenciales beneficiarios de programas sociales. Un sistema como el SINTyS, incluidas las bases relevantes de consumo, sería el sistema ideal para implementar en países de América Latina. No debe confundirse con una macrobase. Pese a los importantes beneficios obtenidos y a su difusión entre las distintas dependencias, el sistema parece haber abandonado la macrovisión inicial, así como también la institucionalización que tuvo en sus inicios. No en todos los casos se comprende la idea del sistema, para su correcta concepción debe incorporarse la información de interés social, tributario y del consumo del sector privado. La idea de integralidad del sistema se debilita si se abandona la idea inicial de obtener la información importante de bases y registros del sector privado, necesaria para reducir la evasión y la informalidad. Por último, si el SINTyS no avanza horizontalmente y busca incluir al 10% de las personas no incluidas aún ni mejora la información de las que incluye con información proveniente de registros aún no incorporados al mismo, el sistema no cumplirá con la característica de integralidad.

11. Medir la gestión del sistema basado en sus objetivos. Para ello es necesario utilizar índices de monitoreo de los objetivos del sistema, como porcentaje del total de personas y del total de la información incorporada al mismo, y del uso de dicha información en la focalización del gasto y reducción de la evasión.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2006. Implementation Completion Report on an Adaptable Program Loan (APL I) in the amount of US\$10 million to the Argentine Republic for a Social and Fiscal National Identification System Program (Report No: 36160-AR). 30 de junio. Washington, DC.
- Bertranou, F. y D. Bonari, coordinadores. 2005. *Protección social en Argentina: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Besley, T., y R. Kanpur. 1993. "Principles of Targeting". En: M. Lipton y J. van der Gaag, editores. *Including the Poor*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Castañeda, T. 2003. "Targeting Social Spending to the Poor with Proxy Means Testing: Colombia's SISBEN System". www.worldbank.org.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Fenochietto, R. 2006. *Economía del sector público. Análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos*. Capítulo 15. Buenos Aires: La Ley.
- Hagemejer, K. 2001. *Social Protection Expenditure and Performance Reviews*. Ginebra: OIT.
- Irarrázaval, I. 2004. Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. Dialogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Larrañaga, O. 2003. "Focalización de programas sociales en Chile: el Sistema CAS". www.worldbank.org.
- Lindert, K. 2005. "Implementing Means Tested Welfare Systems in the United States". Social Protection Discussion Paper Series n.º 0532. Washington, DC: Banco Mundial.
- MIDEPLAN. 2000. "La ficha CAS como instrumento de focalización de los programas sociales". Santiago de Chile. www.mideplan.cl.
- . 2003. Proyecto Integración. Santiago de Chile. www.mideplan.cl.
- . 2004. Ficha familia. División Social. Santiago de Chile. www.mideplan.cl.
- Novaro, M. 2000. "La Jefatura de Gabinete de ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control". *Política y gestión* n.º 1, noviembre, Rosario.
- Paes de Barros, R. y M. de Carvalho. 2004. "La focalización y universalización como instrumentos para reducir inequidades". Washington, DC: BID.
- Pessino, C. 2006. "La equidad fiscal y social: el SINTyS, una condición necesaria". *Indicadores de Coyuntura* n.º 467, julio pp. 14-17. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas .

- Pessino, C., y R. Fenochietto. 2004. "Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations". Washington, DC, Estados Unidos: Center for Global Development.
- Ramos, C.A. y A.L. Lobato. 2004.. "La transición en las políticas sociales en Brasil: Del antiguo paradigma al registro único". Documento inédito, BID.
- Repetto, F. 2003. "Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción". Serie Políticas Sociales n.º 62, CEPAL.
- Van de Walle, D. 1998. "Targeting Revisited". *World Bank Research Observer* 13, n.º 2.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos
- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
- ASOMA: Programa de Apoyo Solidario a Mayores
- CDI: clave de identificación
- CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
- CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
- CUIL: clave única de identificación laboral
- CUIT: clave única de identificación tributaria
- DNI: documento nacional de identidad
- EPH: Encuesta Permanente de Hogares
- FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda
- GPS: gasto público social
- INSSJP: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- NOA: Noroeste argentino
- ONG: organizaciones no gubernamentales
- PAMI: Programa de Atención Médica Integral
- POSOCO: Programa de Políticas Sociales Comunitarias
- PRANI: Programa Alimentario Nutricional Infantil
- PROFE: Programa Federal de SaludPROSONU: Programa Social Nutricional
- RENAPER: Registro Nacional de las Personas
- SDS: Secretaría de Desarrollo Social
- SIIB: sistema de información e identificación de beneficiarios
- SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
- SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales
- SISFAM: Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales