UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

XXIX JORNADAS UNIVERSITARIAS DE CONTABILIDAD

Bahía Blanca, Prov. de Buenos Aires, 8 a 10 de octubre de 2008

AREA TÉCNICA

TEMA: **Teoría Contable**

SUBTEMA: **Información contable social y ambiental**

TÍTULO DEL TRABAJO:

"El camino hacia un sistema integral e integrado en el ámbito de las políticas de protección social"

Autora:

Dra. (UBA) María del Carmen Rodriguea de Ramirez
Profesora Asociada Regular del Grupo de Asignaturas de Contabilidad

Directora del Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social
Sección de Investigaciones Contables *"Prof. Juan Alberto Arévalo"*
Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Matemática

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Antigüedad en la docencia universitaria: veintisiete años

Buenos Aires, septiembre de 2008

EL CAMINO HACIA UN SISTEMA INTEGRAL E INTEGRADO EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Dra. (UBA) María del Carmen Rodriguez de Ramirez

0. Resumen

En América Latina y en nuestro país se ha encarado una amplia variedad de programas sociales para hacer frente a la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y proteger a los grupos sociales más vulnerables. En ellos conviven diversos objetivos y enfoques y se siguen aproximaciones que abarcan, entre otras, el otorgamiento de beneficios sociales (en forma de transferencias monetarias o en especie), la búsqueda de consolidación de redes de gestión ante riesgos y vulnerabilidades de grupos específicos, o la promoción de iniciativas con orientación productiva.

En los trabajos analizados en la primera parte de nuestro Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica PICT 2005 – 38218 "*Aportes de la Contabilidad para mejorar el monitoreo y potenciar el desarrollo de programas de inclusión social. Una perspectiva de integración micro y macro contable*", llevado a cabo en el Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social de la UBA[1] señalábamos la endeblez de la información sistematizada en la mayoría de los casos para facilitar la incorporación a los programas, monitorearlos y evaluar su desempeño. Estas cuestiones, que podrían ser interpretadas como meramente tecnocráticas u operativas pueden, sin embargo resultar funcionales a una "filtración" no deseada de recursos o a una aplicación discrecional de los mismos que distorsione los objetivos de inclusión proclamados.

En la segunda etapa del proyecto trienal, en que nos encontramos relevando iniciativas en Argentina para confeccionar un inventario acerca de los temas que se están trabajando y sistematizar los ejes transversales de análisis, para poder proponer un diagnóstico de situación que integre los aspectos observados en las diversas alternativas dentro de los desarrollos teóricos analizados, una de las cuestiones que nos preocupan es la relativa a las dificultades que aparecen cuando se trata de desentrañar la complejidad que implica la vinculación nación-provincia-municipios y la intersectorial.

Con el objetivo de adentrarnos en esta área menos explorada de la Contabilidad Social, en este trabajo tomaremos algunas propuestas que se han efectuado sobre los Sistemas Integrados de Información e Identificación de Beneficiarios de programas sociales estructurados dentro de estrategias de protección social y trataremos de indagar acerca de su aplicación concreta en nuestro país.

Consideramos necesario encarar una aproximación sistémica para la construcción de sistemas integrados tendientes a la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de protección social capaces de incorporar en forma dinámica las visiones de los distintos actores intervinientes. El desarrollo tecnológico, el avance en la conectividad y

---

[1] El proyecto ha sido aprobado recientemente por Resol CS 573/08 como UBACyT 2008-2010 E028 - Incluido en el Anexo I (Proyectos de Grupos Consolidados desde el 1º de mayo de 2008 hasta el 30 de abril de 2010)- Sin financiación.

las redes y lo que se ha venido trabajando en las distintas jurisdicciones en estos últimos años, nos ponen en una situación de privilegio para avanzar en este sentido.

Seguimos sosteniendo que la Contabilidad Social tiene algo que decir sobre todos estos temas y mantiene una función a cumplir en las distintas instancias de las posibles intervenciones para contribuir a la toma de decisiones informada y a la rendición de cuentas en forma oportuna y transparente.

Palabras Clave

Grupos vulnerables - Protección Social – Sistemas Integrados de Información de Beneficiarios y Programas - – Registros Unicos de Beneficiarios (RUB) – Sistemas de Integración de Bases de Datos- Sistemas de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales - SINTyS – SIEMPRRO – SISFAM - CUIP

1. Introducción

En el primer Informe de Avance del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica PICT 2005 – 38218 "*Aportes de la Contabilidad para mejorar el monitoreo y potenciar el desarrollo de programas de inclusión social. Una perspectiva de integración micro y macro contable*", llevado a cabo en el Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social de la UBA[2], destacábamos la importancia que diversos estudios atribuyen a la necesidad de pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que garantice explícitamente el acceso universal a las prestaciones, haciendo uso adecuado de la *selectividad* y la *focalización* como instrumentos redistributivos que toman en cuenta los recursos disponibles para reparto y buscan acercar la titularidad de los derechos sociales a quienes se ven más privados de su ejercicio.

En América Latina y en nuestro país se ha encarado una amplia variedad de programas sociales para hacer frente a la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y proteger a los grupos sociales más vulnerables. En ellos conviven diversos objetivos y enfoques y se siguen aproximaciones que abarcan, entre otras, el otorgamiento de beneficios sociales (en forma de transferencias monetarias o en especie), la búsqueda de consolidación de redes de gestión ante riesgos y vulnerabilidades de grupos específicos, o la promoción de iniciativas con orientación productiva.

En los trabajos analizados en la primera parte de nuestro proyecto señalábamos la endeblez de la información sistematizada en la mayoría de los casos para facilitar la incorporación a los programas, monitorearlos y evaluar su desempeño. Estas cuestiones, que podrían ser interpretadas como meramente tecnocráticas u operativas pueden, sin embargo resultar funcionales a una "filtración" no deseada de recursos o a una aplicación discrecional de los mismos que distorsione los objetivos de inclusión proclamados.

En la segunda etapa del proyecto trienal, en que nos encontramos relevando iniciativas en Argentina para confeccionar un inventario acerca de los temas que se están trabajando y sistematizar los ejes transversales de análisis, para poder proponer un diagnóstico de situación que integre los aspectos observados en las diversas alternativas dentro de los desarrollos teóricos analizados, una de las cuestiones que nos preocupan es la relativa a las dificultades que aparecen cuando se trata de desentrañar la complejidad que implica la vinculación nación-provincia-municipios y la intersectorial.

Estas problemáticas - que hacen a la "difusión de información para terceros interesados" y, en este caso, al ejercicio pleno de la ciudadanía a través del seguimiento y control de los programas de protección social que forman parte de las políticas públicas- se vinculan con el desarrollo de sistemas de información a nivel micro, meso y macro contable que deberían orientarse a la articulación de interfases en forma dinámica.

Si bien a nivel micro, especialmente dentro del ámbito de las organizaciones lucrativas, esta idea de integralidad cuenta con consenso doctrinario y con una práctica

---

[2] El proyecto ha sido aprobado recientemente por Resol CS 573/08 como UBACyT 2008-2010 E028 - Incluido en el Anexo I (Proyectos de Grupos Consolidados desde el 1º de mayo de 2008 hasta el 30 de abril de 2010)- Sin financiación.

que, a nivel de las aplicaciones concretas, ha logrado modelos con desarrollos interesantes orientados a grandes corporaciones con los ERP de segunda generación y, más recientemente, con diseños que tienen en la mira a unidades económicas de menor envergadura, los desarrollos para organizaciones no gubernamentales no resultan tan comunes y, en los niveles gubernamentales micro y macro no han sido abordados doctrinariamente con la misma intensidad siendo sus aplicaciones relativamente novedosas para quienes no se encuentran trabajando en el ámbito público.

En diversas oportunidades hemos sostenido que es preciso abordar la estructuración sistemática de regímenes de información y la creación de bases de datos unificadas que además de integrar información sobre trabajadores registrados y fomentar instancias vinculadas a los proyectos sociales permitan descubrir a los trabajadores no registrados a través del cruzamiento de datos o de la utilización de tecnologías inteligentes como la minería de datos.

Con el objetivo de adentrarnos en esta área menos explorada de la Contabilidad Social, en este trabajo tomaremos algunas propuestas que se han efectuado sobre los Sistemas Integrados de Información e Identificación de Beneficiarios de programas sociales estructurados dentro de estrategias de protección social y trataremos de indagar acerca de su aplicación concreta en nuestro país.

2. Coordinación y articulación: el rol de los Sistemas Integrados de Información e Identificación de Beneficiarios

La coordinación y articulación supone la integración de distintas acciones para el logro de determinados resultados, en este caso, la reducción de la vulnerabilidad a través del diseño de políticas proactivas que tengan impactos positivos en la equidad. Para ello, a nivel macro, se plantea la necesidad de coordinación entre políticas sociales y económicas, lo que lleva a considerar políticas, planes y programas transectoriales y a diseñar una adecuada articulación entre niveles, desde el nacional hasta el local o municipal.

Sin embargo, dentro del proyecto que estamos llevando a cabo, hemos encontrado una enmarañada madeja de programas de inclusión social, en distintos niveles gubernamentales y sectoriales. Tenemos el material pero, más que un tejido en red, armónico y vinculado, cuya malla permita contener a quienes necesitan la protección a la que están orientados, se encuentran varios cabos sueltos que pueden provocar, dependiendo de dónde comience a ovillarse, que se pierda o se estropee en el tironeo una porción importante antes de ser tejida.

Sin perjuicio de lo mencionado, es preciso señalar que nuestro país se ha comprometido desde hace unos años con la ardua tarea de desarrollar un Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios y que integró el Programa de Cooperación Técnica Regional[3] sobre sistemas integrados de información que tenía como objetivo contribuir al aumento de la efectividad de las redes de protección social en América Latina y el Caribe[4].

---

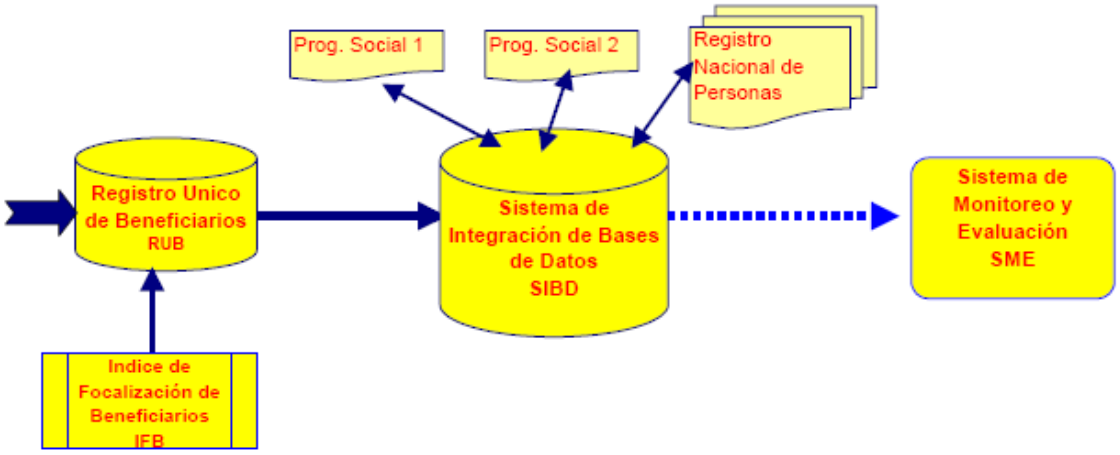
[3] Junto con Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana, Suriname y Uruguay.

[4] En la VII Reunión Hemisférica de la Red de Pobreza y Protección Social que se llevó a cabo en noviembre de 2004, sus miembros reconocieron que, para aumentar la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza, debían enfrentar el desafío de desarrollar un Sistema Unico de Información sobre Beneficiarios y Programas. (Acevedo e Irarrázaval, 2004)

Por lo señalado, antes de abordar la situación particular de Argentina, tomaremos el interesante aporte realizado por Irarrázabal (2004) sobre los Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios (SUIB) como herramientas fundamentales para operacionalizar una estrategia de protección social que apunte a los más pobres. Ello es así, en tanto se entiende que tales artefactos tecnológicos permiten identificar y focalizar a los beneficiarios a quienes apuntan las diversas intervenciones. No obstante, es preciso destacar que coincidimos con el autor cuando señala que, más allá de los requisitos básicos (financieros, normativos y tecnológicos), la implementación y operación eficiente de estos Sistemas Integrados depende en gran media de la voluntad política e implica la decisión de llevar a cabo un cambio cultural en la gestión social. De la visión comparativa sobre las implementaciones realizadas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México, Irarrázaval deriva interesantes conclusiones, desafíos y propuestas que reseñamos en el Cuadro I.

En 2004, por lo menos nueve países de América Latina (además de los seis analizados por Irarrázaval en el Informe, Bolivia, Ecuador y Nicaragua) habían abordado la constitución de SUIB (Sistemas Unicos de Información de Beneficiarios) en el marco de la implementación o consolidación de sus estrategias de protección social[5].

ESQUEMA SIMPLIFICADO: SUIB



Fuente: Irarrázaval (2004:6)

[5] Se aclara que la protección social es un componente importante de política social, aunque de ninguna manera el único, puesto que los países pueden mantener también programas sociales orientados a la provisión de bienes públicos o de carácter universal. Irarrázaval (2004:2) cita la siguiente definición de Protección Social enunciada en un Informe del Secretario General de la ONU de 1997, en la Sesión 39 CES: "Conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población".

CUADRO I: SUIB – CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y DESAFÍOS (Fuente: Irarrázaval, 2004)

Conclusiones	Propuestas	Desafíos/temas pendientes
1. Los Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios son parte integrante e ineludible de la política de Protección Social	Difundir los objetivos y resultados de los Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios con el propósito de legitimarlos como una herramienta esencial de la política de Protección Social.	
2. En los seis países estudiados, la implementación Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios conlleva el desarrollo de: - *Registro Único de Beneficiarios* (disponible en los seis países estudiados). - *Índice de Focalización de Beneficiarios* (disponible en los seis países estudiados, aunque con aplicación parcial en Argentina). - *Sistema de Integración de Bases de Datos de Beneficiarios* (disponible en Argentina y México). - *Sistema de Monitoreo y Evaluación* (se encuentra menos desarrollado).	Se propone contar al menos con un sistema de indicadores de gestión que permita conocer aspectos básicos del funcionamiento del sistema. Ejemplos: − Nº registrados/ Población pobre − Nº registrados con información vigente/Nº de registrados totales. − Rendimiento diario de encuestadores en aplicación de encuestas − Tiempo de espera para acceder a RUB. − Nº de beneficiarios de cada programa según Índice de Focalización de Beneficiarios. − Nº beneficiarios de programas PS/ Nº registrados RUB. − Nº registrados que cumplen condicionalidades/Nº beneficiarios de programas − Nivel de focalización de programas. − % Errores de Inclusión − % Errores de Exclusión.	
3. Los Registros Únicos de Beneficiarios han logrado más de un 80% de cobertura estimativa de la población pobre[6]. Sin embargo, los programas usuarios del sistema son una proporción menor del gasto social. Hay un tema de disposición política- Existen pero no se utilizan, solo una porción menor del gasto social se administra bajo este esquema.	Es necesario conocer en mayor detalle los programas usuarios de los RUB, y los recursos que estos administran en relación al gasto social total de los países. Es preciso evaluar en que medida los RUB pueden albergar a más programas como usuarios del mismo. ¿Qué costos adicionales tendría esto?	Dada la envergadura de información que manejan los RUB, conviene evaluar hasta qué punto se están utilizando en todo su potencial. La inf. obtenida en este estudio refleja que una proporción menor del gasto social se administra bajo este esquema. En el contexto de una política de PS, es conveniente incorporar más programas al RUB? ¿Hay disposición política para ello.

[6] En el estudio se señala que a la fecha del análisis, con la excepción de Argentina, los otros cinco países estudiados disponían de una amplia fuente de información sobre los beneficiarios de políticas sociales. La cobertura estimada de la población pobre en nuestro país ascendía a un exiguo 11% y con relación a la población total era de apenas de un 6%.

4. A pesar de mostrar un importante grado de consolidación, los RUB presentan ciertas limitaciones, entre ellas el bajo nivel de actualización y la debilidad normativa.	Evaluar la necesidad real de actualización de agrupaciones de variables o temas comunes. Evaluar la posibilidad de actualizar electrónicamente esas variables. Definir plazos de validez de la información que haga prescribir el beneficio en la medida que la información no se actualice. Con respecto al tema normativo, es necesario definir con la mayor claridad posible funciones, deberes y derechos de cada uno de los actores participantes en el sistema.	
5. Existe una tensión en la responsabilidad institucional de los RUB, en ambas modalidades de implementación: centralizada y descentralizada[7]. También existen diversas alternativas de acceso al RUB: encuesta a la demanda de subsidios o barridos/censos de población. Ambas estrategias tienen ventajas y desventajas[8].	El RUB debería operar con los siguientes principios generales: − Acceso universal − Transparencia e información − Información de calidad − Costo eficiencia	En general, la literatura se inclina por favorecer la modalidad descentralizada, aunque conviene evaluar cuáles son los beneficios más específicos de esa alternativa.

[7] Se señalan como ventajas de la modalidad centralizada que: a) evita manipulaciones locales y facilita base de datos consolidada, b) facilita el control y auditoria de las bases de datos y c) permite economías de escala en procesamiento y recolección de la información. En tanto, la descentralizada a) facilita el involucramiento local (de los gobiernos así como de los posibles beneficiarios y comunidades para el control social) en la política PS, b) facilita el acceso al RUB y a los programas sociales en general.

[8] El *barrido o censo* de población pobre: a) proporciona mejores probabilidades de encontrar a los más pobres entre los pobres, los que usualmente están desinformados y no pueden asumir los costos de transporte; b) los costos marginales de registrar son muy bajos y c) es recomendable para áreas de alta concentración de pobreza (sobre 70%) y cuando deba establecerse un programa masivo orientado a la pobreza.. Sin embargo, el costo agregado de registrar puede ser más elevado, será más difícil la actualización y hay mayor posibilidad de generar expectativas de "derecho" vs. "evaluación de medios". En la *encuesta a la demanda de subsidios*: a) se produce la autoselección de postulantes y las familias no pobres pueden desmotivarse por sí solas del proceso; b) la actualización suele ser permanente, ya que las familias beneficiarias de programas se interesarán en mantener su información al día; c) se establece una capacidad institucional para administrar el RUB y d) es recomendable para áreas homogéneas, de pobreza moderada o baja y constituye un buen mecanismo para utilizar una vez que el RUB está en régimen. Otra modalidad, aplicada en la Argentina, es la de la *encuesta aplicada sobre registros preexistentes,* que consiste en incorporar al RUB a hogares o personas que están previamente registrados como beneficiarios de algún programa social. Si bien esta alternativa tiene la ventaja de ahorrar costos de encuestaje, su limitación fuerte consiste en ser una evaluación de medios ex post.

6. No existe mayor evidencia sobre la calidad de la información contenida en los RUB, pero se estima que ésta debería ser mejorada.	Se sugieren los siguientes criterios o procedimientos para resguardar la calidad de la información: − Definir alguna forma de imputabilidad funcionaria o pecuniaria a los encuestadores que falsean información − Establecer un mecanismo de certificación de encuestadores − Definir un programa de capacitación permanente − Normar respecto a umbrales de error aceptables en la información − Subcontratar equipos de supervisión externa	
7. Un tema emergente en los RUB, es la confidencialidad de la información y la privacidad de la misma. .		Conviene evaluar hasta qué punto el tema de la confidencialidad y la privacidad de la información esta incorporado en los RUB actuales ¿Cómo y hasta donde incorporarlo?
8. A pesar de que todos los países analizados han realizado desarrollos informáticos para administrar la información,	Se propone evaluar el costo de implementación de sistemas de consolidación automática de las bases de datos para los países que no han planificado esta inversión en el corto plazo.	
9. Tanto en valor absoluto, medido como costo unitario de encuesta, como en términos relativos, respecto al total de beneficios administrados, el costo del RUB es considerablemente bajo. Sin embargo, el sistema de financiamiento del sistema no asegura su sostenibilidad en el tiempo.	Criterios para asegurar la sostenibilidad del sistema en el tiempo: − Sensibilizar la importancia del RUB − Estimar el costo de operación anual del SUIB en cada municipio y/o región. − Conocer y/o sistematizar los financiamientos complementarios existentes. − Postular a un apoyo financiero del nivel central.	
10. De los dos mecanismos de priorización encontrados, la Evaluación de Medios Socioeconómicos basada en variables Proxy – observables, es la alternativa más recomendada ya que es más fácil de aplicar y no hay mayores incentivos a la subdeclaración.	Se recomienda simular la distribución de los puntajes IFB con los datos de encuestas muestrales nacionales. Con esto se logra conocer a priori el universo de beneficiarios potenciales de determinados programas.	Es conveniente discutir con los países cuáles son las ventajas o limitaciones de disponer de un índice continuo de focalización o definir umbrales de elegibilidad a priori

11. Aunque la evidencia empírica es parcial, se puede concluir que los programas que utilizan RUB- IFB logran mayores niveles de focalización en la pobreza[9]	Es conveniente definir una metodología para evaluar los problemas de inclusión o exclusión asociada a la utilización de RUB-IFB.	
12. La integración de bases de datos de beneficiarios es un paso necesario en la consolidación del Sistema.		

[9] En los casos de Colombia y Chile, para los cuales se dispuso de información, se constató que los programas que utilizan RUB-IFB logran concentrar más de un 65% del gasto en el 40% más pobre, lo que se estima un buen nivel de inclusión, que, de todas maneras, podría ser mejorado.

A continuación incluimos la síntesis de la descripción que Irarrázaval realiza de los cuatro elementos componentes del SUIB.

REGISTRO UNICO DE BENEFICIARIOS (RUB)
Es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales insertos en una estrategia de PS, así como de los beneficios que reciben. (…) en el RUB se incorpora información identificatoria de los beneficiarios potenciales y/o actuales de los programas considerados, las características socioeconómicas de los hogares y su entorno, las cuales se registran inicialmente en un cuestionario, ficha o cédula que posteriormente se archiva en algún tipo de formato electrónico.

INDICE DE FOCALIZACION DE BENEFICIARIOS (IFB)
Se refiere a un algoritmo o procesamiento estadístico de la información contenida en el RUB para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los programas sociales que utilizan el RUB. (...) el IFB es el componente estructurante o "columna vertebral" del RUB. Sin embargo, es un aspecto independiente que puede ser modificado o calibrado de acuerdo a diversas condiciones sin afectar necesariamente la operatoria del RUB. El objetivo central del IFB es establecer un orden de prelación, discreto o continuo, que permita ordenar la demanda potencial y/o actual de los programas sociales[10].

SISTEMA DE INTEGRACION DE BASES DE DATOS (SIBD)
Consiste en un sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversos programas sociales, incluido el RUB que puede operar como base predominante. Las bases de datos del SIBD se parean respecto a otras bases de datos oficiales como Registro Civil o de las Personas, Servicio Tributario o de Impuestos, información del Sistema de Seguridad Social y otros. El SIBD permite identificar cumplimiento de contraprestaciones de los beneficiarios de los programas, aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios.

SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES (SME): Se trata de un sistema de información, que se alimenta del RUB y/o del SIBD para efectuar seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales incorporados en la estrategia de PS. Para desempeñar esta tarea se definen sistemas de indicadores de gestión que se calculan a partir de la información RUB-SIBD. Una derivación de este componente, es el desarrollo de sistemas de diagnóstico y análisis de las condiciones de pobreza a partir de la información generada por el RUB-SIBD, generada tanto por el RUB-SIBD como por sistemas de información independientes basados en encuestas probabilísticas de condiciones de vida, satisfacción de usuarios y otras.

A la fecha del relevamiento, Irarrázaval puntualizaba que el componente SME no se encontraba estructurado de manera formal dentro del SUIB en los países estudiados y que tanto en Chile como en México, en que existían sistemas de evaluación de programas sociales, ello se hacía por fuera del SUIB, a través de encuestas y estudios ad -hoc. Este tipo de diseños de evaluaciones, desperdicia, en nuestra opinión, las interesantes posibilidades que brindaría la integración de la evaluación a través de este componente y diluye el enfoque sistémico que se propone no solamente para cerrar el círculo a través de la evaluación de impactos de los programas sino, lo que resultaría más importante, para implementar las readecuaciones necesarias para corregir el camino cuando los impactos no sean los deseados o cuando se produzcan modificaciones en el contexto que así lo demanden. Un enfoque integral de estas características permitiría realizar el seguimiento a

[10] Indica Irarrázaval (2004:7) que "en Argentina, durante 2001-2, la aplicación masiva del cuestionario FIBAPS no implicó necesariamente el uso del ICV como elemento de priorización de beneficiarios, sino que el RUB sirvió fundamentalmente para tener el registro de los beneficiarios actuales de los programas de emergencia". Es también una decisión política definir la utilización de un IFB consensuado (además de fundamentado técnicamente), combinar su aplicación con algún otro indicador del programa o pautar el cumplimiento de algún requisito particular de admisibilidad. Lo importante, en cualquier caso, sería que ello se explicitara adecuadamente de manera de evitar prácticas ligadas al clientelismo en la asignación de beneficios.

largo plazo de las condiciones en que evolucionan las poblaciones beneficiarias permitiendo, de este modo, evaluar los impactos de las políticas de protección social cuyos efectos, salvo que se trate de programas masivos para resolver situaciones de emergencia, tienen efectos a largo plazo.

Es evidente que no existen recetas universalmente válidas y que cada país deberá ir conformando su estrategia para lograr que accedan a los beneficios quienes realmente se pretende que sean sus destinatarios, sosteniendo, desde la difusión inicial, el derecho que todos tienen de conocer los programas y evaluar si califican para postularse a los mismos.

Por otra parte, el control ciudadano de los programas sociales solo resultará posible si los productos informativos sobre su seguimiento y evaluación surgen de información de calidad y se difunden masivamente.

La experiencia recogida de los países latinoamericanos analizados en el informe de Irarrázabal, señala que la creación de los RUB ha surgido de normativas específicamente orientadas a ello o ha aparecido dentro de los propios programas sociales. Si bien el autor no profundiza en las diferencias resultantes de estas dos aproximaciones, nuestro propio camino dentro de las búsquedas que estamos encarando en esta etapa de la investigación, nos permite inferir que existe una diferencia sustancial entre ambos planteos. El primero, sería consistente con un enfoque sistémico de la cuestión, en tanto que el que aparece dentro de los propios programas carecería de la visión integradora para permitir un juego armónico de bases de datos.

Nos parecería más coherente referir los programas a bases integradas existentes, dando lugar a bajas, modificaciones o altas debidamente validadas en las mismas, derivando de ello subconjuntos de beneficiarios propios para cada programa, en función de las estrategias que se diseñaran para identificar a los potenciales destinatarios y del grado de avance en la estructuración del RUB. En este sentido, el encuestaje podría planificarse georreferencialmente (para las áreas con mayor concentración de destinatarios con menores posibilidades de acceso a los centros de captura de información) de manera de disminuir la posibilidad de dejar fuera a quienes realmente necesitaran la protección. En tanto, en términos generales, y con RUB ya con un funcionamiento probado, los programas podrían trabajar con encuestas a demanda de subsidios y, en una etapa en que los cruces y actualizaciones en línea resultaran confiables, incluso sobre la estructuración de perfiles derivados de las propias bases en función de los Indices de Focalización de Beneficiarios respectivos.

La actualización se plantea como ineludible para el buen funcionamiento del sistema. El establecimiento de requisitos de actualización vinculados a cuestiones ligadas a la salud, la educación, la vivienda, el empleo formal o informal, así como a las cuestiones vinculadas con las variables poblacionales debería poder canalizarse en línea a través de la intervinculación de registros integrados a nivel nacional. Ello implica, necesariamente, alcanzar un nivel de alta eficiencia en la conectividad.

En nuestra opinión, los principios generales propuestos para el funcionamiento de los RUB (acceso universal, transparencia y difusión, información de calidad y costo-eficiencia) podrían alcanzarse si una visión sistémica de estas características abordara el problema.

La sensación, no obstante, es que mientras se declama la existencia de un SUIB, hay una proliferación de RUB y otro tipo de Registros cuyo cruce y/o actualizaciones automáticas, debido a diferencias o incompatibilidades en las TICs utilizadas en los diferentes casos, resultan difíciles y costosas.

Un aspecto relevante en el desarrollo de este tipo de sistemas es el relativo a los costos de implementación inicial (que suelen ser elevados por la necesidad de fuertes inversiones en tecnología y capacitación a distintos niveles) y de operación anual (mantenimiento, actualizaciones e incorporación de adelantos tecnológicos). Es preciso también realizar una tarea que tiene que ver con la legitimación de algo que no resulta "tangible" pero cuyas implicancias pueden ser muy fuertes para el fortalecimiento institucional y la eficacia de las políticas sociales. En gran parte de los países latinoamericanos que han encarado estos procesos, la financiación para la implementación ha provenido de créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)[11] y del BID.

3. El caso argentino

3.1. El SINTyS

Resulta interesante que en el informe de Irarrázaval (2004:7) se destaque el caso argentino a esa fecha como iniciativa precursora del componente de Sistemas de Integración de Bases de Datos (SIBD) con la creación del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), como un sistema muy amplio, que trasciende la esfera de la política social, integra aspectos tributarios y tiene institucionalidad propia, distinta de la administración del RUB.

Este sistema, que marca, la intención de una integración intersectorial en la idea de consolidación de bases de datos, depende, no obstante, de las voluntades políticas de adhesión de las distintas jurisdicciones y de la utilización que se realice de sus potencialidades, lo que está íntimamente relacionado con modelos culturales de generación, apropiación y difusión de información. En este sentido, el desaprovechamiento de recursos suele tener muchas veces un trasfondo político que podría ser por lo menos esclarecido a través de propuestas de transparencia de información que la contabilidad puede reforzar.

Uno de las bondades que se han destacado con relación a este Sistema es su potencialidad para identificar duplicidades en las demandas de subsidios por parte de beneficiarios comprendidos en más de un programa o la inconsistencia de su inclusión debido a situaciones no declaradas en los demandantes acerca de condiciones que señalen incompatibilidades concretas para acceder al beneficio.

Lo señalado haría suponer que la Argentina ya cuenta con un RUB consolidado nacionalmente. No obstante, cuando se comienza a indagar en las jurisdicciones particulares, puede observarse la complejidad del tema y el abuso que se hace de la denominación, sobre todo si se tiene en cuenta que hablar de un registro ú*nico* cuando hay uno por jurisdicción resulta contradictorio.

El SINTyS fue creado por el decreto 812/98 y ratificado por la ley 25.345 de Prevención de la Evasión Fiscal[12] y funciona actualmente en el ámbito del Consejo Nacional

---

[11] En Argentina, por ejemplo, en mayo de 1999 el estado nacional suscribió un convenio con el Banco Mundial que formalizó la financiación parcial del Proyecto de Sistema de Identificación Nacional, Tributario y Social (SINTyS) por un monto de U$S 10 millones. Dicho préstamo se implementó bajo la modalidad APL (Préstamo de Programa Adaptable) considerándose tres fases para el cumplimiento: 1º) Fase Demostración, 2º) Fase Expansión y 3º) Fase Consolidación. (Préstamo BIRF Nª 4459-AR).

[12] En el CAPITULO V sobre el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) **ARTICULO 32.** — Ratifícase la creación del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación[13], con dependencia orgánica de la Unidad de Coordinación Técnica. Su objeto legal, es coordinar el intercambio de información sobre identidad, localización geográfica y de carácter tributario y social, entre las jurisdicciones y organismos de la administración pública nacional central y descentralizada para aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión social y mejorar el cumplimiento tributario, dando cumplimiento a las condiciones impuestas por la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales (y el Decreto 1558/01 que la reglamenta) para asegurar la privacidad y confidencialidad de la información.

Tal como aparece en la página institucional del organismo[14], sus principales objetivos son:

- Promover la identificación unívoca y homogénea de las personas físicas y jurídicas
- Facilitar el acceso de los organismos nacionales, provinciales y municipales a los atributos sociales y fiscales de las personas mediante la eficiente coordinación del intercambio de bases de datos relacionadas con Jubilaciones y Pensiones y de Programas Sociales, Cobertura de Salud, Educación, Empleo, Información Patrimonial e Impositiva.
- Promover la adopción de estándares para el intercambio de información gubernamental, el diseño de metodologías de acceso a la información, así como también normas de calidad de los datos y métodos de validación y seguridad de la información.

Los usuarios del SINTyS son todos los organismos Nacionales, Provinciales y Municipales que adhieren al Sistema mediante diferentes tipos de Acuerdos y a ellos se les prestan los siguientes servicios derivados del intercambio institucionalizado de información:

(SINTyS). El Poder Ejecutivo deberá dentro de los treinta (30) días de promulgada la presente, dictar la reglamentación pertinente.
ARTICULO 33. — Los organismos de la administración pública nacional, centralizada o descentralizada, guardarán en cada caso la obligación de confidencialidad que en virtud de las leyes especiales que los regulan resulte aplicable.
ARTICULO 34. — El gobierno nacional suscribirá con los estados provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los convenios destinados a poner en funcionamiento en las respectivas jurisdicciones, sistemas de información complementarios al SINTyS, estableciéndose mecanismos de interacción entre ellos.
ARTICULO 35. — El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), se integrará con la información proveniente, entre otros, de: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), Registro Nacional de las Personas, Inspección General de Justicia, Registro de la Propiedad Inmueble, Registro Nacional de Buques, Registro Nacional de Aeronaves, Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, Registros Públicos de Comercio, Sistema Unico de Identificación y Registro de las Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM), Padrón Unico de Beneficiarios de los Programas Sociales (PUBPS), Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) y organismos provinciales, previo convenio de adhesión.
ARTICULO 36. — La Jefatura de Gabinete de Ministros, como organismo rector del sistema y previa consulta a los entes mencionados en el artículo 35, establecerá las pautas y los estándares técnicos necesarios para posibilitar el intercambio y cruzamiento de datos entre los organismos públicos mencionados en el artículo precedente, preservando los principios de privacidad, confidencialidad y seguridad.
http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65015/texact.htm

[13] Por Decreto 357/2002 se transfirió el SINTyS de la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

[14] http://www.politicassociales.gov.ar/sintys.html consulta del 9 de julio de 2008

- Validación de datos de personas
- Identificación del CUIT/CUIL/CDI de las personas
- Control de supervivencia
- Elegibilidad para beneficios sociales
- Detección de incompatibilidades y pluricobertura en la percepción de beneficios sociales, previsionales, de salud y vivienda
- Verificación de situación laboral (empleo público y privado)
- Detección de posible incumplimiento tributario (impuestos nacionales, provinciales y municipales)
- Comparación de los atributos de identidad de las personas registrados en las bases provinciales con los de padrones nacionales

El SINTyS lleva adelante, además, proyectos especiales orientados a la actualización e informatización de diversos tipos de registros públicos[15].

Entendemos que un hito importante en la evolución del SINTyS se produjo con el Decreto 1108/98 (B.O. 25.09.98) que dispuso que determinados Organismos deberían "incorporar obligatoriamente en sus registros, la Clave Unica de Identificación Tributaria o la Clave de Identificación, asignados por la AFIP o el Código Unico de Identificación Laboral, asignado por la ANSES, de todos los otorgantes, constituyentes, transmitentes, adquirentes, beneficiarios o titulares de los actos, bienes o derechos actualmente inscriptos o que en el futuro se presenten para su inscripción a efectos de la identificación de la información patrimonial de los contribuyentes y responsables, con el fin de optimizar la aplicación, percepción y fiscalización de las obligaciones tributarias, aduaneras y de la seguridad social".

En la cláusula 16º del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, suscripto el 17 de noviembre de 2000, los gobiernos provinciales y la CABA se comprometieron a confeccionar un Padrón Unico de Beneficiarios de todos los Programas Sociales (PUBPS), integrando en éste los existentes a nivel nacional, provincial y municipal y a invitar a las municipalidades a sumar sus programas a dicho Padrón para garantizar la transparencia y el acceso a la información. Dicho compromiso fue ratificado por Ley 25.400 que en su artículo 5º fija el compromiso de los Gobernadores a adherir al SINTyS y este organismo es el encargado de concentrar la información que le remitan las provincias a través del PUBPS identificados con la CUIT/CUIL/CDI.

No obstante lo indicado, vale señalar que el largo camino implícito en el logro de acuerdos, conspira contra la posibilidad de efectivizar los objetivos planteados en la normativa. Así surge de la consulta al estado de situación de cada una de las provincias, que se fueron adhiriendo con distintos ritmos y la exigua adhesión, hasta el momento, de las municipalidades[16].

Por otra parte, lo que se expone en la sección *Resultados*[17] de la página institucional, como única información derivada de la utilización del sistema - referida a Actividad Global y Servicios de Intercambio- pone en duda que se esté aprovechando el mismo como parecería derivarse de la compleja trama normativa que lo sostiene y de los recursos que le

---

[15] En la página institucional se mencionan como ejemplos del Area Fiscal los relativos a los Registros de Personas Jurídicas Provinciales y de Registros de la Propiedad Inmueble Provinciales y en el Área Social los relacionados con los Registros Civiles Provinciales y con la generación de Legajo Único de Alumnos (LUA).

[16] Baste señalar, a mero título ejemplificativo, que de la Provincia de Buenos Aires aparecen, solamente, Florencio Varela, Tigre y Hurlingham.

[17] Se volvió a consultar el 9 de septiembre de 2008 http://www.sintys.gov.ar/resultados.html.

han sido asignados (transcribimos textualmente y omitimos los gráficos de referencia por considerar que no agregan información relevante):

> En el mes Abril de 2008 se realizaron 104 servicios de intercambio de información, de los cuales 69 correspondieron a Organismos Provinciales y los 35 restantes a Organismos Nacionales. De este modo, la actividad en este período de 2008 representa un aumento del 19,5% en relación al mismo período de 2007 y un aumento del orden del 86% en relación al mes anterior.
> Por otra parte, la actividad desarrollada durante la vida del Sistema (comenzando a contabilizar en 2002), arroja un total acumulado de 3.318 servicios.(…)
> En el primer cuatrimestre de 2003 el Sistema se encontraba subutilizado realizando sólo 32 servicios de intercambio. En 5 años la cantidad de intercambios se multiplicó casi por 10

3.2. El SIEMPRO-SISFAM

En la página institucional se describe al Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales Nacionales (SIEMPRO-SISFAM) como un "Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local".

De la definición anterior parecería derivarse un enfoque encuadrado dentro del planteo realizado en el apartado 2 sobre los sistemas integrados de información e identificación de beneficiarios que cubre todos los componentes allí señalados. Aunque no se hace mención explicita de los mismos, la amplitud de las cuestiones abarcadas así lo sugiere, siendo el módulo del SISFAM[18] el correspondiente a lo que podría caracterizarse como RUB.

Los objetivos que se exteriorizan confirman la apreciación anterior:

- Establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.

---

[18] Así se informa en la página institucional: "El **Sistema de Identificación y Selección de Familias** Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales tiene por objetivo la identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. Para ello se basa en una metodología de relevamiento censal, orientada a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social. La implementación del **SISFAM** en el nivel provincial y municipal es voluntaria por parte de las provincias. El orden de incorporación al **SISFAM** se basa en el interés demostrado por las provincias a través de cartas de intención y en la capacidad institucional y organizativa que poseen. El **SISFAM** brinda capacitación, asistencia técnica y provee de equipamiento informático y financiamiento para el relevamiento inicial de las familias pobres en los municipios de las provincias que ingresen en el proceso de implementación del Sistema". Sería interesante contar con información, entre otras muchas cosas, acerca de la utilización de la metodología de relevamiento censal a la cual se hace referencia por cuanto la misma no ha sido utilizada por lo menos en la reconversión del Plan Jefes y Jefas puesto que se tomaron solamente los beneficiarios que se encontraban registrados.

- Desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).
- Fortalecer a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones.
- Producir nueva información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales.
- Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
- Capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social.
- Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.
- Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.

Se ofrecen los siguientes servicios:

- Georeferenciamiento de información social.
- Relevamiento de la población beneficiaria en situación de pobreza y vulnerabilidad social.
- Evaluación y monitoreo de programas sociales.
- Encuesta sobre condiciones de vida.
- Informes de situación social y pobreza.
- Bases de datos de indicadores sociales.
- Base de datos de programas sociales, nacionales y provinciales.
- Registros de beneficiarios.
- Sistema de identificación y selección de familias beneficiarias actuales y potenciales de programas sociales.
- Asistencia técnica y capacitación.

Se informa que se ha desarrollado un software para la carga y procesamiento de Fichas Sociales (PROFIS) y un sistema de Información Geográfica para facilitar el trabajo de campo.

El monitoreo se estructura en dos componentes: el referido al seguimiento de los programas sociales cuya responsabilidad de ejecución depende del nivel nacional y el orientado a los que se encuentran bajo la órbita de ejecución de los gobiernos provinciales (en este caso, a través de 18 Agencias Provinciales) que se han incorporado al SIEMPRO SISFAM a través de convenios con el Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales. Para ello se ha desarrollado el Sistema Integrado de Monitoreo (SIM) que, según se manifiesta, desde su instalación en 1997 realiza Informes de Gestión y Resultados trimestrales y anuales.

Si bien la Propuesta Metodológica que se publica como *El Monitoreo Estratégico de los Programas Sociales Nacionales –SIM* resulta sumamente atractiva, aludiéndose en su planteo a una de las cuestiones que nos interesa principalmente y que tiene que ver con la difusión de información para propiciar el control ciudadano, no hemos podido acceder a informes coherentes en donde se exterioricen las evaluaciones que se proponen. Así, se diluye el planteo de que el SIM "contribuye a la democratización de la información en la medida que habilita procesos de rendición de cuentas y transparencia de las acciones del Estado"[19].

---

[19] Una consulta al portal de Argentina (09/09/08), en la Sección referida al Gobierno con énfasis en la Transparencia, remite, en la última parte al **"**Control Comunitario de los Gastos Sociales" y, dentro de ello, a la siguiente explicación: **"**Se han generado sistemas que consolidan la información

Cuando se acceder a la Sección denominada "Evaluaciones realizadas entre 1996 y 2007" dentro del área de Evaluación, la decepción es mayúscula: solo se obtiene un listado con la enunciación de Programas, tipo de evaluación y objetivos sintéticos pero sin ningún informe de evaluación ni medición alguna que permita tener una idea aproximada de los mismos.

En julio de 2007 entre los puntos incluidos en el Trámite Parlamentario 081 de Pedido de Informes al Poder Ejecutivo[20] sobre la gestión de la Política Social Nacional, aparecía en el punto 4. el siguiente reclamo:

> Respecto del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales:
> a) ¿Cuál es el resultado a la fecha de las evaluaciones de programas sociales realizadas en términos de magnitud del gasto social y mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable? Señale los instrumentos de evaluación utilizados en los respectivos informes.
> b) Remita los informes trimestrales del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM) sobre la ejecución de los Programas Sociales del Estado Nacional correspondientes al año 2006 y primer semestre de 2007

En julio de 2006, otro pedido de informes al Poder Ejecutivo se efectivizaba a través del Trámite Parlamentario 98, solicitando la provisión de todos los informes elaborados por el SIEMPRO que se detallaban en la Memoria Anual del Estado, año 2005. El pedido[21] se fundamentaba también en el derecho de acceso a la información pública y en la obligación de publicidad de los actos de gobierno, brindando aportes doctrinarios sobre estas cuestiones de reconocidos tratadistas.

3.3. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el RUB

Para ilustrar la temática hasta aquí tratada, recurrimos a un caso dentro de uno de los programas en marcha a nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[22] *Con todo*

---

presupuestaria y de identificación de beneficiarios de las políticas sociales implementadas por diversos organismos: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO); Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía. En http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=308. Se aclara que la consulta a la úlima sección incluye un Análisis de Evolución del Gasto Social al Año 2000 y anteriores pero no remite a nuevos informes.

[20] Nº de Expediente 3241-D-2007. El pedido de informes se sustenta en la potestad que tiene el Congreso de controlar los actos de gobierno y en la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a la forma republicana de gobierno. Se solicita información al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), organismo de la Presidencia de la Nación creado en el año 2002 con la finalidad de "lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social" y se pide razón sobre algunos temas que corresponden a los objetivos por los que se crearon los llamados "instrumentos de gestión" del propio Consejo (el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) y el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)).
En http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3241-D-2007

[21] Nº de Expediente 4148-D-2006.
En www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4148-D-2006

[22] En la página institucional se hace referencia al Registro Único de Beneficiarios:
Con el fin de optimizar los recursos y garantizar transparencia para que los programas de asistencia y desarrollo lleguen a la mayor cantidad posible de destinatarios, la gestión ha elaborado una base de

derecho que ha sido objeto de amplia difusión. Tomamos exclusivamente, la cuestión relativa a los ***mecanismos de identificación y selección de destinatarios***:

> Para determinar el acceso de los aspirantes al Programa, se utilizaron dos mecanismos: 1) la aplicación de un Índice de Vulnerabilidad, y en forma complementaria, 2) el cruce de información con bases de datos de identidad, ingresos, seguridad social, situación laboral y bienes de las personas. A continuación se detallan los dos mecanismos:
>
> 1. **El RUB (Registro Único de Beneficiarios del Gobierno de la CABA)** relevó información sobre los hogares inscriptos a través de la aplicación de una ficha de caracterización socioeconómica de los hogares e individuos.
> A partir de la información de la ficha RUB, se aplicó un Índice de Vulnerabilidad construido por el Programa Ciudadanía Porteña. Dicho índice es un instrumento estadístico que permite estimar los ingresos de los hogares en base a la combinación de una serie de variables que describen las características estructurales y clasifican a los aspirantes como indigentes, pobres no indigentes y no pobres.
> 2. Paralelamente, se realiza el cruce de las bases de aspirantes con una serie de bases de datos aportadas a través del SINTYS, RENAPER, ANSES, Gobierno de la CABA, Banco de la CABA, etc. Entre las principales bases consultadas cabe mencionar el Registro Único de Beneficiarios de ANSES, Retiros y Pensiones Militares, Jubilados de Gendarmería, Jubilados de Prefectura, PAMI, Padrón de Obras Sociales Nacionales, Registro de la Propiedad Inmueble Nacional, de la Ciudad y de provincias, Registro de Automotores, Embarcaciones y Aeronaves, Autónomos, Monotributistas, SIJP, Fallecidos, Programa Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de desocupación, Pensionados, Jubilados e información bancaria, Registro Nacional de las Personas, etc.
>
> Finalmente a través de la aplicación del índice y del cruce con las diversas fuentes de información disponibles, se logra una aproximación a los ingresos reales de las familias y se selecciona a los aspirantes en condiciones de ser beneficiarios del Programa.

Vale aclarar el camino que dio origen al RUB en la CABA. Fue creado por el Decreto Nº 904/001 (BOCBA 1233 Publ. 16/07/2001):

> Artículo 1º - Créase en el ámbito de la Dirección General de Coordinación de Gabinete el Programa "Registro Único de Familias Beneficiarias de Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en adelante RUB", a efectos de la implementación de un registro único para la identificación de todas aquellas familias de la Ciudad de Buenos Aires que sean beneficiarias de los programas sociales que se enumeran en el Anexo I que forma parte integrante del presente Decreto, con el objetivo de aportar información estratégica para la toma de decisiones, y constituir un instrumento de monitoreo de la eficacia, eficiencia y equidad de los programas sociales con relación a sus objetivos, metas, cobertura y requisitos de acceso. *(Conforme texto Art. 1º del Decreto Nº 947/003, BOCBA 1750*

---

datos con todas las personas que reciben becas, subsidios y asistencia directa de los planes sociales del Gobierno de la Ciudad. En esta lista también están incluidas las organizaciones no gubernamentales que implementan programas sociales del Gobierno.
El registro es una herramienta que permite monitorear la eficacia de los programas sociales y la equidad en su distribución, evitando omisiones y superposiciones.
La construcción de un "mapa social" ayuda a detectar sectores en riesgo, definir políticas preventivas y apuntar con precisión a las necesidades de la población a la hora de diseñar e implementar programas sociales.
En http://buenosaires.gov.ar/areas/des_social/rub/?menu_id=165

El Decreto Nº 947/003 (BOCBA 1750 Publ. 8/8/2003) estableció:

> Artículo 2° - Apruébanse las pautas generales para la implementación del RUB, que como Anexos I (Procedimientos Funcionales), II (Programas Afectados al RUB) y III (Formulario de Identificación), forman parte integrante a todos sus efectos del presente Decreto.

La Disposición D.G.C. y C: Nº 66/004 (BOCBA 2094 Publ. 23/12/2004) aprobó la modalidad de actualización de bases de datos del RUB, en tanto que la Disposición D.G.C. y C: Nº 67/004 (BOCBA 2094 Publ. 23/12/2004) aprobó la modalidad de transferencia de bases de datos del RUB y de Formularios - Declaraciones Juradas RUB a las jurisdicciones y programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contemplados en el Decreto N° 947/03.

Otro Registro *Unico* de Beneficiarios -en este caso de *Organizaciones* Beneficiarias - aparece últimamente Ley N° 2.513 (BOCBA 2828 Publ. 10/12/2007) que estableció:

> Artículo 1° - Créase el "Registro Único de Organizaciones Beneficiarias de la Ciudad de Buenos Aires".
>
> Artículo 2° - El registro incluye la nómina completa de las organizaciones beneficiarias de aportes monetarios no reintegrables, condonaciones especiales de deudas, y cesiones de derecho sobre bienes inmuebles.
>
> Artículo 3° - Entiéndese por organización todo aquel emprendimiento colectivo en que el beneficiario esté constituido por una pluralidad de individuos, cuente o no con personería jurídica el que, en virtud de convenio, programa social, de estímulo a la producción, al trabajo, a las artes, ciencias o desarrollo tecnológico, de apoyo a la educación en cualquiera de sus niveles y modalidades, a las actividades deportivas, o a las minorías, perciba beneficios de cualquier monto y naturaleza por parte de la Ciudad de Buenos Aires.

Este largo camino emprendido en una jurisdicción como CABA para la conformación de Registros *Unicos* de Beneficiarios, la estructuración de Indices de Focalización, el diseño de Sistemas de Integración de Bases de Datos y de Sistemas de Evaluación y Monitoreo de programas de protección social nos hallamos ante cuestionamientos del siguiente tipo: ¿Puede un registro jurisdiccional ser considerado único? ¿Cómo se vinculan estos desarrollos con el Padrón Unico de Beneficiarios de los Programas Sociales (PUBPS) a nivel nacional? ¿Es compatible esta multiplicidad de registros con el enfoque integral deseado y proclamado por la normativa? ¿En qué medida se aprovechan estos sistemas para brindar información a los terceros interesados sobre la marcha de los programas de protección social de manera de propender a la tan declamada transparencia? En síntesis, ¿puede hablarse de la existencia de una abordaje integral e integrado en el ámbito de las políticas de protección social que se valga de la construcción de un Sistema Unico de Información sobre Beneficiarios y Programas?

4. ¿La marcha hacia la consolidación?

En agosto de 2008, se ha presentado en sociedad un proyecto[23] que se inserta en las orientaciones del e-government y avanza hacia la distribución de la información y la

[23] Que fue anunciado por el director ejecutivo de la ANSES, Amado Boudou; el administrador de la AFIP, Claudio Moroni, y el secretario de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina. Esta información fue tomada de notas periodísticas de:
La Nación (http://www.lv16.com/r4/notas/ver_notas.php?id=006498) y
Página 12 (http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-34580-2008-08-13.html)

relación entre el gobierno y los ciudadanos y organizaciones referida a los intercambios relacionados con la prestación de servicios o el acceso a bienes públicos y con la recepción de demandas y sus interacciones[24]. Vinculado con el tema de los RUB y de los SIBD, aparece la cuestión de la simplificación de procedimientos y de la entrada única de información por parte de la ciudadanía independientemente de que su uso sea reclamado por distintos organismos de la administración pública.

El planteo que ha tenido eco en el público, sin embargo, ha sido el del reemplazo de la CUIT, el CDI y el CUIL por la Clave Unica de Identificación Personal (CUIP) que habrá de ponerse en funcionamiento en aproximadamente seis meses. Según manifestaciones del Secretario de Gabinete y Gestión Pública, esta nueva clave se utilizará "en toda gestión con el Estado a través de una ventanilla única de gobierno electrónico". Las explicaciones oficiales sostuvieron que el "principal avance que se pretende alcanzar es la construcción de un sistema único y coordinado de individualización de personas (físicas y jurídicas), que constituya una herramienta que facilite, simplifique y promueva un nuevo vínculo entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas".

Se hizo mención a que una segunda etapa en esta iniciativa consistirá *en unificar la base de datos de la administración nacional con la de las provincias y con la de los municipios*. Sirve esta declaración como manifestación evidente de que aún no se ha producido la declamada unificación de registros. No es preciso reforzar la idea de que este desideratum podrá hacerse efectivo en la medida en que todos los organismos del Estado Nacional, así como los poderes Legislativo y Judicial de la Nación, las provincias y municipios invitados a adherir, adopten el sistema.

Se postula como una de las novedades, la sincronización de las dos bases de datos más grandes del gobierno, la de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de tal manera que la información remitida a un organismo llegue automáticamente al otro.

Los códigos que actualmente están en uso serán convertidos en forma transparente para sus poseedores y se agregarán al mismo sistema las claves de identificación, que se otorgan a quienes no tienen CUIL (emitida por la ANSES para las personas físicas que trabajan en relación de dependencia) ni CUIT (otorgada por la AFIP a los autónomos, las empresas y las personas jurídicas en general), pero que requieren algún trámite del Estado.

En el futuro, la asignación del CUIP quedará a cargo de ambos organismos, según esa misma división de tareas, en función del tipo de usuarios con la novedad de que la emisión del código desde un organismo impactará directamente en la base de datos del otro y también habrá un intercambio automático de la actualización de la información y de las gestiones de servicios dados desde la Web.

En el proceso también intervendrán, para la verificación de los datos, el Registro Nacional de las Personas y la Dirección Nacional de Migraciones. Esto último resultaría ser el eslabón que está faltando para lograr captar en los sistemas de protección social a los beneficiaros que se hallan fuera del sistema formal, reduciendo al máximo la posibilidad de

[24] Según manifestó el subsecretario de Tecnologías de Gestión, la medida "se completa con la puesta en funcionamiento de un Portal de Autenticación, que estará en el sitio www.argentina.gov.ar y que permitirá al ciudadano desde cualquier lugar en el que se encuentre realizar gestiones administrativas con los organismos públicos adheridos al sistema"

selección negativa, es decir, de la exclusión de potenciales destinatarios debido a su falta de documentación[25].

Aunque la reacción de algunos sea la del temor al Gran Hermano, desde la Contabilidad y desde los planteos de integración encontramos razonable la propuesta. Habrá que evaluar cómo aparece finalmente en la letra de la norma y cómo se la implementa. Ello requerirá de una campaña que, además de la que se dirija a los ciudadanos comunes, trabaje en los distintos niveles gubernamentales para lograr la adhesión en el plazo más breve posible.

Sería deseable que, por una vez, prevaleciera el enfoque sistémico y que se trabajara sobre la idea central de que los impactos para la ciudadanía de contar con un acceso universal a información confiable de calidad, si bien no son susceptibles de una medición cuantitativa tradicional, pueden llegar a traducirse en mejoras en la actividad cotidiana al reducir tiempos de trámites en múltiples organismos además de permitir el ejercicio del derecho al control sobre los actos de gobierno y sobre el comportamiento general de los distintos actores públicos y privados en una sociedad democrática[26].

Consideramos que resultará también fundamental el impacto de una aproximación en este sentido para la construcción de sistemas integrados tendientes a la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de protección social capaces de incorporar en forma dinámica las visiones de los distintos actores intervinientes. El desarrollo tecnológico, el avance en la conectividad y las redes y lo que se ha venido trabajando en las distintas jurisdicciones en estos últimos años, nos ponen en una situación de privilegio para avanzar en este sentido. Seguimos sosteniendo que la Contabilidad Social tiene algo que decir sobre todos estos temas y mantiene una función a cumplir en las distintas instancias de las posibles intervenciones para contribuir a la toma de decisiones informada y a la rendición de cuentas en forma oportuna y transparente.

6. Bibliografía

ACEVEDO, L. e IRARRÁZAVAL, I. (2004): "Sistemas Integrados de Información e Identificación de Beneficiarios, (SIIB), archivo ppt en *idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=737642*

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2007)**:** *Panorama social de América Latina – 2007***,** CEPAL, Santiago de Chile, disponible en línea en www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30005/PSE2007 Sintesis Lanzamiento.pdf

---------- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20-24 de marzo de 2006, Síntesis.

IRARRÁZAVAL, I. (2004): *Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina*, VII Reunión Hemisférica 11 y 12 de noviembre de 2004, Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política. Archivo pdf en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609096

RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ, M.del C. (2008): **Apuntes preliminares para sistematizar aportes que integren las perspectivas micro, meso y macro contables de programas de inclusión social,**

[25] Por supuesto que estas cuestiones no solucionan todas las alternativas que pueden llegar a presentarse y que pueden requerir, por ejemplo, de campañas de registro civil para abordar la problemática de las poblaciones más alejadas y registrar nacimientos y defunciones

[26] Con las limitaciones que, para la información a nivel individual, impone la legislación, por ejemplo, a través de la Ley 25.326 que se ocupa de los temas relativos al aseguramiento de la privacidad y confidencialidad de la información.

Informe de Avance – Primera Etapa, Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica PICT 2005 ANPCyT – FONCyT (CÓDIGO 38218), Ediciones Cooperativas.

RODRIGUEZ DE RAMIREZ, M. del C. (2005): “El e-qué???”, *La Gaceta de Económicas*, domingo 29 de mayo, p. 4 y 5.

RODRÍGUEZ de RAMÍREZ, M.del C. (2004): “ La Contabilidad y el impacto de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones", *Contabilidad y Auditoría,* Publicación del Instituto de Investigaciones Contables, Nº 19, Año 10, junio, p. 69-90.

Páginas de Internet Consultadas:

Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales
http://www.politicassociales.gov.ar

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
http://buenosaires.gov.ar

Jefatura de Gabinete de Ministros
http://www.jgm.gov.ar

Ministerio de Desarrollo Social
http:// www.desarrollosocial.gov.ar

Ministerio de Economía
http://mecon.gov.ar
http://infoleg/mecon.gov.ar

Portal de Argentina
http://www.argentina.gov.ar

Presidencia de la Nación
http://www.presidencia.gov.ar

Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
http://www.sintys.gov.ar

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales Naconales
http://www.siempro-sisfam.gov.ar