



Anónimo
Sin título
Beyoglu-Estambul, Turquía
03 de noviembre de 2018

El rol de los organismos internacionales en la definición de políticas sociales argentinas a principios del siglo XXI

Liliana Belén Madrid*

Profesora de la carrera de Trabajo Social

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

19

Resumen

El artículo propone identificar el rol de los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica sobre las políticas sociales argentinas durante la posconvertibilidad (2003-2015). Con el cambio de siglo y de gestión estatal, ¿cesó la función de los organismos internacionales? A partir del estudio de los Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios y, en particular, del Sistema de Integración de Bases de Datos Argentina, se analiza, a través de indagaciones documentales y bibliográficas, la nueva configuración que adquiere el proceso de selección de destinatarios para la determinación del acceso a bienes y servicios de provisión estatal.

Palabras clave: Argentina, organismos internacionales, políticas sociales, posconvertibilidad, programas sociales, Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS).

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Liliana, Madrid. 2019. "El rol de los organismos internacionales en la definición de políticas sociales argentinas a principios del siglo XXI". *Trabajo Social* 21 (1): 19-37. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.15446/ts.v21n1.71390>

Recibido: 08 de febrero de 2018. **Aceptado:** 22 de agosto de 2018.

* madridl@fch.unicen.edu.ar

The Role of International Organizations in Defining Argentinean Social Policies at the Beginning of the 21st Century

20

Abstract

The article seeks to identify the role of international organizations providing financial and technical assistance on Argentinean social policies during the post-convertibility period (2003-2015). Did the influence of international organizations cease with the beginning of the new century and the change of administration? The study of Unified Beneficiary Information Systems, particularly the Argentinean Database Integration System, together with documentary and bibliographic research, made it possible to analyze the new configuration of the process of selection of beneficiaries aimed at determining access to State-provided goods and services.

Keywords: Argentina, international organizations, post-convertibility period, social programs, social and Fiscal National Identification System (SINTys).

O papel dos organismos internacionais na definição de políticas sociais argentinas no início do século XXI

Resumo

Este artigo propõe a identificar o papel dos organismos internacionais de assistência financeira e técnica sobre as políticas sociais argentinas durante a pós-convertibilidade (2003-2015). Com a virada do século e a mudança de gestão estatal, a influência dos organismos internacionais cessou? A partir do estudo dos Sistemas Únicos de Informação de Beneficiários e, em particular, do Sistema de Integração de Bases de Dados Argentina, é analisada, por meio de questionamentos documentais e bibliográficos, a nova configuração que o processo de seleção de destinatários adquire para determinar o acesso a bens e serviços de provisão estatal.

Palavras-chave: Argentina, organismos internacionais, políticas sociais, pós-convertibilidade, programas sociais, Sistema de Identificação Nacional Tributário e Social (SINTys).

Introducción

El artículo propone identificar el rol de los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica en el Estado argentino y, en particular, en el carácter que adquirieron las políticas sociales durante el periodo de posconvertibilidad (2003-2015).

Anteriormente (Madrid 2011) se indagó sobre la determinación de los organismos internacionales de crédito y asistencia financiera durante la década de 1990 en la definición de las políticas alimentarias. En esa oportunidad se concluyó, en función del análisis realizado, que la influencia de los organismos internacionales estuvo vinculada a los condicionamientos que estos establecieron para la asignación de recursos económicos.

Sin embargo, ¿es preciso hablar en tiempo pasado? Con el cambio de siglo y de gestión estatal, ¿cesó la influencia de los organismos internacionales? Este artículo intentará responder al interrogante a partir del estudio de los denominados Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios y, en particular, del Sistema de Integración de Bases de Datos Argentina —en adelante, SINTYS— durante la denominada posconvertibilidad (2003-2015). En este sentido, es preciso señalar que, si bien la convertibilidad (igualdad del peso frente al dólar estadounidense) cesó el 6 de enero de 2002, la definición temporal de este artículo incluye la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y su segundo mandato (2011-2015).

¿Por qué se problematiza sobre el SINTYS durante el periodo seleccionado? Porque a partir de 2003 se construyó un discurso desde la gestión política nacional, que establecía un distanciamiento entre las políticas sociales implementadas en ese periodo y los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, es posible advertir que, a lo largo de ese lapso, los programas reprodujeron los diagnósticos de aquellos dispositivos que se ejecutaron durante la gestión política del presidente Menem en la década de 1990. Es pertinente afirmar que buena parte de los diagnósticos planteaban la necesidad de identificar eficazmente a los destinatarios de la política social; en este marco, la recomendación de los organismos internacionales fue la informatización de los registros de beneficiarios, pues —desde su argumentación— permite controlar la asignación de recursos, evitar abusos tanto de los beneficiarios de las prestaciones como de las instituciones y economizar las intervenciones. Asimismo, hay que destacar que muchos de los dispositivos implementados durante la posconvertibilidad se han financiado a partir de créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo —en adelante, BID— como veremos en este escrito.

El artículo presenta la discusión en los siguientes apartes: inicialmente, la estrategia focalizadora y los sistemas de información de beneficiarios; en segundo lugar, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social; en tercer lugar, los argumentos que sostienen la utilización del SINTYS: ¿a quién le sirve?; en cuarto lugar, la utilización del SINTYS durante el periodo estudiado; y, por último, las consideraciones finales.

De acuerdo con esto, el artículo propone pensar la existencia de un proceso de resemantización del mecanismo de selección de los destinatarios de los programas sociales. Es decir, si se entiende por resemantización una reinterpretación de elementos del pasado con el fin de realizar una construcción de las identidades del presente, es posible advertir una nueva configuración del procedimiento de selección de la población destinataria de los programas sociales que no esté definida a partir, solamente, de criterios geográficos, etarios, de género o condición laboral evaluados por un profesional, sino del protagonismo de los sistemas de información para la determinación de acceso a bienes y servicios de provisión estatal. En otros términos, durante la posconvertibilidad, adquiere centralidad la información incluida en sistemas informáticos, la cual define el acceso a las prestaciones de los sujetos y condiciona la práctica de diversos agentes estatales.

A partir de las características que presenta el problema, se decide utilizar una metodología de carácter cualitativo, al considerar que ofrece las herramientas idóneas para la recopilación de datos desde una perspectiva interpretativa de los fenómenos que interesa estudiar. La estrategia de acceso a la información estuvo planteada a través de indagaciones documentales y bibliográficas como también entrevistas en profundidad a informantes claves. Aunque el periodo de estudio comprendido es 2003-2015, se consideró necesario recuperar el momento de surgimiento de los registros únicos de destinatarios y la utilización de la informática para la selección de los beneficiarios de los programas sociales, pues otorga mayor fuerza a la problematización que este escrito pretende realizar, es decir, el discurso de la gestión kirchnerista con respecto al alejamiento de los organismos internacionales y las políticas neoliberales. Por ello, el artículo aborda la creación de los primeros organismos de control y el incipiente registro único de destinatarios retrotrayéndose hasta mediados de la década de 1990 para analizar, con mayor detalle, el fortalecimiento y la consolidación del sistema de información de beneficiarios durante el periodo de estudio. En esta línea, el artículo está centrado en el análisis del SINTYS en cuanto protagonista de la selección de los destinatarios de los programas sociales durante el periodo estudiado.

La estrategia focalizadora y los sistemas de información de beneficiarios

Los autores consultados (Álvarez Leguizamón 2006; Belmartino *et al.* 2001; Cepal 1995) indican que, si bien la denominada focalización de políticas y programas de superación de la pobreza se inició durante la década de 1980 como respuesta a la crisis, esta se consolidó en la década de 1990 como parte de la estrategia de ajuste estructural. De esta manera, los programas focalizados se convirtieron en una tendencia dominante asociada a una línea de acción que había ganado mucha fuerza en el ámbito internacional. De hecho, la focalización se inscribe en el marco de las exigencias de los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera (Madrid 2011). La presión del Fondo Monetario Internacional —en adelante, FMI—, el Banco Mundial —en adelante, BM— y el BID, entre otros, por revertir el sesgo universalista basado en la oferta estatal de servicios, representaba una de las condiciones para la entrega de préstamos destinados a cubrir necesidades alimentarias.

23

Irarrázaval (2004) afirma que Argentina, en el marco de su crisis hiperinflacionaria de 1989, demandó asistencia financiera a los organismos internacionales y, en ese contexto, estos organismos plantearon —además de otros condicionamientos— la conveniencia de incluir, dentro de los programas de ajuste, mecanismos de protección social para las familias y personas vulnerables.

Desde 1998, a través del documento titulado “Enfoque para reducir la pobreza”, el BID comenzaba a señalar la “ineficaz” inversión del gasto social en América Latina sugiriendo que una política social realmente efectiva y que beneficiara a las poblaciones más pobres necesitaría “redireccionar” los recursos mediante procesos de focalización en los más vulnerables. El argumento central se basaba en que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido la capacidad de atender a los sectores más pobres y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. (Brown 2016, 61-62)

Con la focalización pueden incrementarse los beneficios que pueden obtener los pobres con un presupuesto dado (maximizar el impacto) o puede lograrse un impacto dado con un mínimo costo presupuestal (minimizar los costos) y esto se lleva a cabo canalizando los recursos a un grupo objetivo, usualmente los pobres o un subconjunto de ellos. (Banco Mundial 2009, 92)

Asimismo, se puede considerar la focalización desde una perspectiva netamente instrumental, lo cual implica reducirla a una herramienta que

permite la elección de la denominada población objetivo, es decir, el conjunto de beneficiarios para los que se diseñó el plan o programa. Desde esta visión, la focalización implica establecer criterios que permiten definir el universo de los destinatarios de la intervención social, caracterizados ahora por la heterogeneidad con relación a una carencia específica, poniendo en cuestión el supuesto de homogeneidad que subyace a la lógica universalista.

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificados, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población a fin de elevar el impacto o beneficio per cápita. Implica superar el enfoque homogéneo, igual para toda la población, que no considera sus diferencias y peculiaridades. (Cepal 1995, 14)

Sin embargo, la focalización no puede reducirse a una estrategia metodológica, menos aún neutral y objetiva, sino que se debe discutir en clave ideológica y política. Los defensores de la focalización argumentaron que el modelo de política social que tenía un perfil universalista no había tenido la capacidad de atender a los sectores más pobres, y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas (Cepal 1995). En consecuencia, proponían la focalización del gasto público en los sectores con más necesidades, para lograr mayor equidad social y eficiencia en la intervención estatal, y reorientar a los otros estratos sociales no pobres hacia el mercado, para la asignación de bienes y servicios.

Atender al que llega primero ha sido el criterio dominante en la política social de América Latina. Cada grupo social con capacidad de organizarse y presionar a la autoridad política consigue que se satisfagan sus intereses. [...] existe experiencia que permite afirmar que los bienes o servicios provistos por las políticas sociales no benefician a los que tienen más necesidades. (Cepal 1995, 17)

Algunos asociaban la focalización a los periodos de crisis, justificando la medida en virtud de la escasez de recursos ante el aumento de las necesidades, lo cual permitía concentrar los esfuerzos en quienes estaban en peor condición. De todos modos, ganaban terreno aquellas posturas que esgrimían las posibilidades de sostener la práctica de la focalización de modo permanente, dado que señalaban la posibilidad de mejorar los diseños de los programas, aumentando su eficacia, así como el impacto en la población beneficiaria (Cepal 1995).

Es posible identificar tres modalidades de focalización según la forma de selección del grupo objetivo durante la implementación de políticas sociales en la década de 1990 (tabla 1).

Tabla 1. Instrumentos de focalización según la forma de selección del grupo objetivo

25

Familiar o individual	Selección de destinatarios de programas a partir de su nivel de ingresos. Se verifica con documentación (recibo de sueldo, por ejemplo).
	Visita domiciliaria del trabajador social. Recuperación de información sin necesidad de contrastar con documentos.
	Miembros de la comunidad o el grupo seleccionan quién debe recibir el beneficio.
	Recolección de datos a través de encuestas que permitan calcular el nivel socioeconómico del hogar a partir de otras encuestas de hogar aplicadas periódicamente a una muestra de la población.
Categorial (estadística o grupal)	Designa beneficiarios a partir de una categoría específica como edad, género, etnia, ubicación geográfica o unidad territorial, etc.
Autoselección	Población objetivo y no objetivo de un programa revelan su verdadera identidad (de modo que entren los primeros y salgan los segundos). Se diseñan de modo que solo la población objetivo tenga incentivos a participar mediante la incorporación de costos de participación, por ejemplo, programas de empleo con bajos salarios, ubicación de los puntos de entrega de los servicios, programas que requieren tiempos de espera).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 1995, e Irrázaval, 2010.

En términos de macro-planificación, la Cepal justificaba esta escasez de recursos diciendo que los gobiernos seleccionan prioridades dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que consideran menos urgentes.

Debe optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, salud, o vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector [...]. Asimismo, puede considerar necesario dar un tratamiento preferencial a ciertos grupos de población (niños, ancianos, impedidos, etc.). [...] puede suceder que los recursos disponibles no alcancen para atender a todos [...] entonces, hay que seleccionar a los que se encuentran en situación de mayor riesgo o cuyas necesidades no son postergables. (1995, 14)

La focalización —en cualquiera de sus modalidades— exigió que los potenciales destinatarios estuvieran claramente identificados, lo que implicó disponer de bases de datos certeras y actualizadas a fin de seleccionar la población receptora, así como desarrollar actividades de recuento de población y sus condiciones socioeconómicas. Entonces, para focalizar las intervenciones sociales hacia los más pobres, debían saber quiénes eran, dónde estaban, cuáles eran sus características y qué necesidades insatisfechas tenían; por lo tanto, estimularon el desarrollo de un sistema de información que contuviera esos datos y se recurrió a los Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios —en adelante, SUIB—, cuyos componentes se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Componentes del SUIB

<p>Registro Único de Beneficiarios (RUB)</p>	<p>Es una base de datos que contiene información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales insertos en una estrategia de protección social, 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. El objetivo básico del RUB es conocer y cuantificar quiénes y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales.</p>
<p>Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB)</p>	<p>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 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.</p>
<p>Sistema de Integración de Bases de Datos (SIBD)</p>	<p>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 panean respecto a otras bases de datos oficiales como Registro Civil o Registro de las Personas, Servicio Tributario o de Impuestos, información del Sistema de Seguridad Social, entre otros. El SIBD permite identificar el cumplimiento de contraprestaciones de los beneficiarios de los programas, aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios.</p>
<p>Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SME)</p>	<p>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 política social.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Irrarázaval, 2004.

Para el caso argentino, las iniciativas para la creación de SUIB se pueden catalogar como “tibias” durante la gestión del presidente Menem (1989-1999) y durante la gestión de Fernando de la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), pero toman un impulso “llamativo” con el inicio de la gestión del presidente Néstor Kirchner en 2003. Se definen como tibias porque, si bien se crearon las estructuras, estas no tuvieron plena vigencia. Sin embargo, se tilda de llamativo el periodo que surge a partir de 2003 por dos razones: por un lado, por el discurso de enfrentamiento con los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica y, por otro lado, por la retórica en torno de los derechos sociales.

27

A continuación, se presenta la tabla 3, en la que se expone la fuente de los recursos que financiaban a algunos organismos nacionales.

Tabla 3. Organismos beneficiados con recursos de agentes internacionales

Organismo	Momento de creación	Objeto
Siempre Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales	1995 Préstamo BIRF 3957/4398 AR.	Su función es monitorear de manera sistemática los programas sociales, produciendo información sobre cobertura, prestaciones otorgadas, ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas de impactos.
Sisfam Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales	1998 Resolución n.º 1048 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (órbita del Siempre)	Relevamiento regular semicensal de hogares en situación de pobreza, con el fin de contar con una caracterización socioeconómica de las familias más pobres, a partir de lo cual se aplican “mecanismos objetivos de selección de beneficiarios”.
SINTYS Sistema de Identificación Tributario y Social	1998 Decreto n.º 812 a través de préstamos del BM y BID 42 en el marco de la “reforma y modernización del sector público”.	Su principal objetivo es detectar duplicidades y/o incompatibilidades en los beneficiarios de programas sociales.
Cenoc Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias	1996	Orientado a la promoción y el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) para su participación en la gestión de las políticas públicas. Este órgano recopila y sistematiza la información sobre las osc e interviene en los procesos de selección y evaluación de las osc que participan en la gestión de programas y proyectos sociales gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia con base en Ciolli, 2016.

La investigación realizada permite conocer que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales —en adelante, CNCPS— fue creado en febrero de 2002 a través del Decreto n.º 357/2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde, según el artículo 4:

[...] 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. (Decreto n.º 357/2002)

En particular, dada la finalidad de este artículo, resulta importante destacar dos objetivos específicos detallados en el Decreto 357/2002:

14. Administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de información social, monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.
15. Diseñar, administrar y actualizar el sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas y servicios sociales, el registro único nacional de familias y personas Beneficiarios de Programas y Servicios Sociales, la Base Única Nacional de Información y Monitoreo de los Programas y Servicios Sociales y el Registro Único de organizaciones no gubernamentales que reciban financiamiento público de los Ministerios que componen el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (Artículo 9 Decreto 357/2002)

Para el cumplimiento de sus funciones, se transfirió al CNCPS un conjunto de estructuras destinadas a la construcción de sistemas de información en el área social, que fueron creados a través de préstamos del BM durante la década de 1990 y que luego, en el nuevo siglo, se constituyeron en órganos estables dentro de la estructura estatal (Ciolli 2016).

El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

El SINTYS es el sistema de integración de bases de datos de la nación argentina. Es un registro único que se creó en 1998 con la integración del conjunto de bases de datos de diversas instituciones prestadoras de servicios sociales. Este sistema fue financiado conjuntamente por el Gobierno Argentino y el BM (Préstamo BIRF n.º 4459-AR), en el marco de la estrategia de combate a la pobreza de este último. La información que se encuentra integrada al sistema se relaciona con las siguientes temáticas: identificatoria, domicilios, fallecidos, relaciones familiares; activos —dependientes e independientes—, pasivos —jubilaciones, retiros, pensiones contributivas o pensiones no contributivas—; seguro de desempleo, programas sociales,

cobertura de salud —obras sociales, seguros de salud y programas de salud—; educación —alumnos, becas de estudio y becas de investigación—; vivienda social, bienes registrables —automotores, inmuebles, embarcaciones, aeronaves—; y personas jurídicas, deudores financieros, tributos, servicios públicos —usuarios y subsidios— (Madrid 2012).

En cuanto a los Sistemas de Integración de Bases de Datos (SIBD), [...] Argentina es el país precursor en este componente, ya que el SINTYS es un sistema muy amplio que incluso trasciende la esfera de la política social, considera aspectos tributarios y, posee institucionalidad propia, distinta de la administración del RUB. El SINTYS realiza en forma regular y sistemática la integración y pareo de bases de datos de beneficiarios de programas sociales y otras, estos procesamientos se realizan frecuentemente a petición de los propios programas sociales, a quienes se les retorna la información base con un valor agregado de datos adicionales que son relevantes para las estrategias internas de cada programa. (Irrarázaval 2004, 7)

29

A través del Decreto 812/98 se creó el SINTYS, en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; con el transcurrir del tiempo, su marco normativo fue modificándose. El Decreto 1108/98 estableció que determinados organismos debían incorporar obligatoriamente en sus registros el Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), Código Único de Identificación Laboral (CUIL) o Clave de Identificación (CDI), pero se aprobó hasta el año 2000 la Ley 25.345 que ratificó la creación del SINTYS y estableció los primeros organismos que debían integrar su información al sistema; luego, en el año 2001 la Ley 25.400 fijó el compromiso de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al SINTYS. En el año 2002, el Decreto 357 transfirió el proyecto SINTYS al CNCPS de la Presidencia de la Nación y, en el año 2003, el Decreto 582 determinó que el SINTYS brindara asistencia informativa para el otorgamiento de pensiones asistenciales. Por su parte, el Acta 02 del CNCPS ratificó el compromiso de los Ministerios que lo conformaban para integrar sus registros y bases de datos al SINTYS. Con la disposición CNCPS-UCT del año 2006, se aprobó el Manual de Políticas de Seguridad de los Sistemas de Información del SINTYS y procedimientos anexos. En el año 2007, a través del Decreto n.º 78/07 se creó la Dirección Nacional SINTYS dependiente del CNCPS, ámbito al cual pertenece actualmente (Madrid 2012).

La revisión de los cambios normativos permite hacer visible que, si bien el SINTYS fue una elaboración de fines de la década de 1990 —Gobierno del

Dr. Menem— y cuya conformación continuó luego —Gobierno del Dr. De la Rúa—, fue puesta en marcha, dinamizada y su funcionamiento se jerarquizó durante la primera década del siglo XXI —Gobierno del Dr. Néstor Kirchner—. Finalmente, es preciso referir que el funcionamiento del SINTYS continuó durante las dos gestiones presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

Tanto el Siempre como el SINTYS cuentan con recursos provenientes del financiamiento internacional y durante los últimos años, a medida que se iban cerrando estas líneas de financiamiento, comenzaron a recibir recursos de origen nacional. [...] el SINTYS en los últimos años ha ampliado su intervención en la política social a través de la prestación de servicios para la determinación de la elegibilidad de los postulantes y de los beneficiarios de planes y programas sociales. (Ciolli 2016, 77)

Los distintos programas sanitarios requieren que los registros de identidad de la población y de cobertura de seguros de salud sea validada. Los aplicativos provinciales y nacionales en distintas instancias concilian el registro de la información sanitaria, verifican la información del ciudadano para su registro definitivo. El SINTYS permite autenticar la identidad de la población. El SISA [Sistema Integrado de Información Sanitaria] posee una web service con el SINTYS para buscar personas en el padrón del SINTYS e incorporarlas al padrón del ciudadano del SISA al momento del “alta de la ficha del ciudadano”. El SINTYS valida diariamente e identifica en el padrón del SISA a las personas fallecidas. Esta interacción entre SISA y SINTYS permite que los registros poblacionales que se incorporan al SISA ya sea mediante importación de archivos como incorporación manual sean autenticados diariamente. (Ministerio de Salud 2014, 31)

Argumentos que sostienen la utilización del SINTYS: ¿a quién le sirve?

Los organismos estatales y de crédito y asistencia técnica internacional argumentan que el SINTYS es un instrumento que permite determinar los distintos beneficios adquiridos por las personas que integran el padrón o que solicitan el ingreso a programas de asistencia social u otros, y permite controlar la asignación de recursos evitando abusos por parte de los beneficiarios de las prestaciones, como de las instituciones que no ejercen el adecuado control.

Una base de datos nacional consolidada puede evitar la duplicación y permitir el seguimiento de los beneficiarios. La sistematización es un

prerrequisito esencial para el cruce de información sobre la aceptación con otras bases de datos, como listas de otros programas, registros de seguridad social y tributaria. La sistematización de los registros ayuda a rastrear qué servicios han recibido las familias. (Banco Mundial 2009, 138)

Los programas de transferencia implican un uso intensivo de la información y requieren registros confiables de beneficiarios y la coordinación de bases de datos a fin de administrar los criterios de elegibilidad, los pagos, el monitoreo y los controles. Si el programa incluye condiciones, entonces será necesario un sistema eficiente para verificar el cumplimiento de las mismas. (Banco Mundial 2008, 43)

En general, en los proyectos de tarjeta del PNSA los padrones de beneficiarios están cruzados con el SINTYS, lo cual permitiría determinar los distintos beneficios que están recibiendo las personas que integran el padrón. (Maceira y Lignelli 2010, 57)

En términos de coordinación y profesionalización a la hora de abarcar la problemática social en la provincia de Salta, una “buena práctica” identificada es la creación de un Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS). Este sistema supone una innovación en términos de sistemas de información para la provincia ya que constituye su primer registro único de titulares y potenciales titulares de programas sociales y, específicamente, de programas que integran el Plan Alimentario Provincial. La incorporación de este sistema significó importantes avances en materia de coordinación y transparencia.

El objetivo del SUPLAS consiste en unificar, a través del cruce de los datos disponibles, las bases de datos de planes sociales de la provincia para mejorar la eficiencia y transparencia de sus gestiones. El Sistema, además de registrar los datos de los titulares, permite el cruce de información entre los diferentes padrones de cada programa, con los datos de la ANSES y el SINTYS, de forma tal de poder realizar un seguimiento de los beneficios recibidos por cada titulares y filtrar los casos en los que exista superposición o incompatibilidad de beneficios (tanto entre programas provinciales como con los nacionales). (Aulicino 2012, 54)

También se argumenta que permite orientar las prestaciones, en función de las características del problema o la población que se va a atender, y economiza los dispositivos de administración y gestión de la pobreza, aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En América Latina se ejecuta actualmente un gran número de programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC) y otras iniciativas de protección social. La mayoría de ellos utiliza algún tipo de sistema de gestión de la información (SIG) para administrar los datos. Estos sistemas son de crucial importancia para la gestión de dichas iniciativas ya que facilitan la buena administración de los recursos, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. (Banco Mundial 2010, 1)

De esta manera, la focalización y la gestión individualizada de los problemas sociales encuentra su condición de posibilidad en los avances tecnológicos desarrollados en el campo de la informática, los cuales ofrecen la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados que serán demandados por un Estado. Este último ha modernizado su dinámica burocrática de forma permanente, respondiendo a la necesidad de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia (De Martino y Vecinday 2011).

La tecnificación creciente de los sistemas de información en la gestión de lo social se inscribe como parte de la modalidad de asistencia gerencial caracterizada por Grassi (2003), y responde a la necesidad creciente de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia. La racionalidad eficientista, característica presente ya desde los años noventa, exigió que además de la prestación de un servicio social, el mismo -en un contexto de recursos escasos- fuera eficiente, para lo cual se requería individualizar a sus beneficiarios a fin de desarrollar estrategias específicas de atención que proporcionaran lo estrictamente necesario para atender cada problema particular. La reorganización de las prestaciones sociales se ha apoyado en la incorporación creciente de los avances tecnológicos con el objetivo de mejorar los sistemas de clasificación, control, evaluación y monitoreo. (De Martino y Vecinday 2011, 3)

La utilización del SINTys durante el periodo estudiado

A continuación, la tabla 4 presenta las exigencias del BID con relación a sistemas de información de destinatarios de programas sociales en el caso de cinco programas financiados por este organismo internacional durante el periodo de estudio. La información contenida en el cuadro aporta argumentos para sostener, por un lado, la distancia entre el discurso oficial y la práctica en torno al distanciamiento con los organismos de asistencia financiera y técnica; por el otro, el fortalecimiento de los sistemas de registro de beneficiarios y la utilización del mismo para la selección de los destinatarios de las políticas durante la posconvertibilidad.

Tabla 4. Exigencias del BID en los sistemas de información de destinatarios

Periodo	Programas sociales financiados por el BID	Características	Exigencias del BID en torno a sistemas de información de destinatarios de programas sociales
2003	Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza I	Fondo participativo de inversión social (Fopar) financiaba comedores comunitarios.	Puesta en funcionamiento en el Siempre de una auditoría interna sobre las encuestas relevadas mediante la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (Fibaps) con al menos 1'1 50.000 de fichas de hogares válidamente relevados. Integración de las bases del Sisfam al SINTYS.
	Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II	Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) programa de transferencia condicionada de ingresos.	Aplicación del mecanismo de focalización mediante Sisfam en el IDH. Informe del CNCPS sobre el estado de avance y cobertura del RUB, incluyendo análisis sobre disminución de duplicaciones.
2004	Programa sectorial social Argentina avanza		Sistema de aplicación y sistematización de la Ficha Social y relevamiento de al menos 400.000 Fichas Sociales.
2005-2009	Programa Apoyo al Plan Familias	Concluir la desactivación del PУУНД y fortalecer el programa Familia por la Inclusión Social.	Recolección de información, de medición y de clasificación del sector de la población destinatario de las políticas.
2009-2013	Programa Apoyo al Sistema de protección e inclusión social de Argentina fase I		Proceso de preempadronamiento de 230.000 beneficiarios del PУУНД (actualización de datos y preclasificación o determinación de su elegibilidad potencial) para ser transferidos al PF o Seguro de Capacitación y Empleo (Ministerio de Trabajo). Censo de los hogares titulares destinatarios del Programa.

Fuente: Elaboración propia con base en Ciolli, 2016.

Por otro lado, se plantean similares condiciones al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria —en adelante, PNSA— 2003 a la actualidad, surgido a partir de la Ley 25.724/2003 y su reglamentación en 2003.

Artículo 5, inciso h) incorporar todos los mecanismos de control necesarios que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un Registro Único de Beneficiarios.

Artículo 8, inciso a) inscripción de los beneficiarios en un Registro Único de Beneficiarios.

Artículo 9, inciso b) con los aportes o financiamiento de carácter específico, que el estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros estados. (Ley 25.724/2002)

34

Aulicino y Díaz Langou (2012) detallan, en lo que respecta a sistemas de información, que todas las provincias argentinas contaban para 2012 con padrones de titulares. Esto se explica por el art. 5 de la Resolución 2040/03 que establecía la obligatoriedad de construir un RUB para la implementación del PNSA. Así, la información acerca de los titulares de los programas provinciales de seguridad alimentaria fue sistematizada por cada provincia y enviada al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el cual actualizó los datos en el SINTYS.

Para el caso de la provincia de Buenos Aires, Maceira y Lignelli (2010) afirman que el *Plan más vida* —entrega directa de leche y otros alimentos para niños de hasta 6 años y mujeres embarazadas— atravesó un proceso de distintas reformulaciones desde su surgimiento en 1994. Sin embargo, teniendo en cuenta el objeto de este artículo, interesa resaltar la utilización del SINTYS para la continuidad de los destinatarios del plan ante la reformulación del año 2007, que implicó la asistencia monetaria a través de la tarjeta alimentos suspendiendo la entrega directa y relegando a un plano secundario a un actor protagonista de la implementación del plan como fueron las denominadas manzanas. Esta intervención alimentaria del estado provincial tuvo asistencia financiera del PNSA, por ello, en un primer momento se conformó el padrón de beneficiarios del *Plan más vida* con base en listados originales del plan y luego ese padrón se depuró y consolidó con el SINTYS. No obstante, Maceira y Lignelli (2010) afirman que la evolución que tuvieron los padrones dependió de cada municipio, aunque, a su vez, cada nuevo ingreso o solicitud era evaluada por el SINTYS.

El Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires tiene a su cargo el diseño y coordinación general de la implementación del plan y la conformación del Sistema Integral de Información, Monitoreo y Evaluación del PMV, destinado al análisis de registros administrativos, bases de destinatarios y red de voluntarias (manzanas y comadres): la identificación de los niveles de cobertura, recursos disponibles y demandados; la evaluación del proceso de implementación, el impacto y los resultados alcanzados a partir de la nueva modalidad prestacional. (Rebón 2009, 33)

De esta manera, se expone la trascendencia que adquirió el SINTYS en la definición de los destinatarios de los programas alimentarios en línea con las exigencias de los organismos internacionales.

Consideraciones finales

La investigación permitió hallar elementos para argumentar con relación al rol de los organismos, que efectivamente continuaron teniendo una función de asistencia financiera y crediticia sobre el carácter que adquirieron las políticas sociales en la Argentina durante el periodo denominado de la posconvertibilidad (2003-2015). De esta manera, se puede afirmar que la posibilidad de acceder a financiamientos estuvo vinculada a la creación y, sobre todo, a la consolidación de sistemas únicos de información de beneficiarios de prestaciones sociales.

Los SUIB como la integración de todos ellos en un único sistema, el SINTYS para el caso argentino, complejiza y agudiza la instancia de control y se constituye en una herramienta que permite identificar, contar y clasificar a los destinatarios de la asistencia. En consecuencia, se puede observar un *continuum* de la racionalidad eficientista, presente desde los años noventa, que exigió, para lograr su objetivo, individualizar a sus beneficiarios a fin de desarrollar estrategias específicas de atención que proporcionaran lo estrictamente necesario para atender cada problema particular.

En otro orden, la preponderancia de la selectividad, con relación a la focalización como rasgo característico de los programas sociales desde 2003 hasta 2015, no debe obturar la posibilidad de preguntarnos por la persistencia de formas de selección de población en contraste con formatos universalistas. A pesar de que la población destinataria de las prestaciones se amplía con respecto a la década de 1990, aún persisten criterios de exclusión. De esta manera, el límite establecido por la línea de indigencia o de pobreza, el valor del salario mínimo vital y móvil para definir el ingreso a una prestación social excluye un conjunto de situaciones que se alojan en las márgenes del criterio y donde la centralidad del sistema informático ciega el criterio profesional como posibilidad de superación del límite impuesto. Por ello, se planteaba al inicio de este artículo la idea de resemanizar el proceso de selección de los destinatarios de programas sociales.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2006. "La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de 'opciones preferenciales por los pobres'". *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*, 91-138. Luciano Andrenacci (comp.). Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Belmartino, Susana, Silvia Levín y Fabián Repetto. 2001. "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social* (5): 53-83. Buenos Aires: Flacso-Argentina.

- Ciulli Vanesa. 2016. “El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social”. (Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Buenos Aires).
- Madrid, Liliana. 2011. “La influencia de los organismos internacionales en la definición de políticas alimentarias en el último tercio del siglo xx en Argentina. Entre el derecho y los mínimos sociales”. Estado, política social y cultura: Reflexiones sobre los Servicios Sociales y de salud, 301-320. Anatilde Idoyaga Molina (ed.). España: Miño y Dávila.
- Madrid, Liliana. 2012. “De las necesidades básicas a la bancarización. La implementación de planes y programas de asistencia alimentaria a nivel local (Tandil, 1983-2011)”. (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires).
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. 2014. Documento técnico Nro. 6. Hoja de ruta de sistemas de información de programas nacionales. Sumar, Remediar, Redes, ProNaCEI y Sisa. UFIS (Unidad de financiamiento Internacional de salud), Ministerio de Salud de la Nación, Presidencia de la Nación.
- Rebón, Marcela. 2009. *Plan Más Vida. Nuevas estrategias en seguridad alimentaria. La experiencia de la Tarjeta Alimentos*. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Referencias en línea

- Cepal. 1995. *Focalización y Pobreza. Cuadernos de la CEPAL n.º 71*, Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27965> (17 de marzo de 2018).
- Aulicino, Carolina y Gala Díaz Langou. 2012. *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales*. Documento de Trabajo n.º 88. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf> (21 de marzo de 2018).
- Aulicino, Carolina. 2012. *Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas*. Documento de Trabajo n.º 90. <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2412.pdf> (21 de marzo de 2018).
- Banco Mundial. 2008. *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario Visiones y perspectivas*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/651311468210566492/pdf/624850PUBoLos000Box0361484BoPUBLICo.pdf> (19 de marzo de 2018).
- Banco Mundial. 2009. *Políticas de protección social eficaces Diseño e implementación para la protección y la promoción*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/455021468177566417/pdf/454960v2oPUBoSIndoPromotion1Spanish.pdf> (19 de marzo de 2018).

- Banco Mundial. 2010. *Sistemas de gestión de la información para transferencias monetarias con corresponsabilidades y otros sistemas de protección social en América Latina: Una herramienta para una mejor gestión programática y toma de decisiones basada en pruebas*. http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/MIS_synthesis_SpanishDec2010.pdf (19 de marzo de 2018).
- De Martino Mónica y Laura Vecinday. 2011. Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4929359.pdf> (26 de febrero de 2018).
- Irrarázaval, Ignacio. 2004. Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Sist_Unicos_Inf_AL_BID.pdf (26 de febrero de 2018).
- Maceira, Daniel y Bárbara Lignelli. 2010. *Componente de Apoyo al Programa Nacional de Seguridad Alimentaria. Programa de Apoyo al Sistema de Protección e Inclusión Social de Argentina. Estudio de Casos Berazategui, Florencio Varela, San Juan y Tucuman*. <http://www.danielmaceira.com.ar/wp-content/uploads/2014/07/MaceiraLignelli-PNSA-BID-26dic09-final.pdf> (07 de marzo de 2018).
- Brown Brenda. 2016. “Sistemas de protección social y programas de transferencias monetarias condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013”. (Tesis para optar al título de Magister en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Buenos Aires). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2017/12/2017brown.pdf> (09 de marzo de 2018).

Documentos jurídicos

- Congreso de la Nación Argentina. Presidencia de la Nación. 22 de febrero de 2002. Decreto n.º 357/2002. “Apruébase el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Establécense los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán diversos organismos descentralizados. Créase el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Disuélvese el Gabinete Social creado por Decreto N.º 108/97. Derógase el Decreto N.º 20/99, sus modificatorios y complementarios”. Boletín Oficial de la República de Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina. Honorable Senado de la Nación Argentina. 27 de diciembre de 2002. “Programa de Nutrición y Alimentación Nacional”. Boletín Oficial de la República de Argentina.

