

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional

con Fundación Hanns Seidel

Propuesta de unificación de la base de datos de los programas sociales

Resumen ejecutivo

La presente propuesta tiene como objetivo lograr un sistema de información único acerca de los planes sociales existentes. Esto permitirá hacer un seguimiento de las erogaciones de los distintos programas, identificar los desvíos entre los fines propuestos y los resultados para poder evaluar su éxito. Asimismo, brindará la posibilidad de contar con datos suficientes y así poder llevar a cabo los cambios necesarios para lograr el objetivo propuesto en los programas.

I) Introducción

Los comúnmente llamados “planes sociales” que otorga el Estado nacional se han incrementado significativamente en la última década en la Argentina. Actualmente existen varios problemas en relación a dichos planes, ya que al ubicarse presupuestariamente dentro de distintas áreas ministeriales del gobierno nacional, se encuentran dispersos en lo que respecta a su planificación y ejecución; carecen de la información necesaria y transparente para poder evaluar el impacto sobre la población atendida; se duplican y hasta triplican los mismos planes entre ministerios del mismo gobierno; se solapan muchas veces con los planes otorgados por las jurisdicciones provinciales; y, finalmente, muchas veces sus objetivos están teñidos de una intencionalidad clientelar por parte del gobierno nacional.

II) Reseña de la situación actual

Durante la crisis económica y política de los años 2001-2002 hubo un deterioro enorme en la situación social de gran parte de la población argentina: la tasa de desempleo supero el 20%, la pobreza alcanzó al 53% de la población y la cuarta parte de la población se ubicó por debajo de la

línea de indigencia. Como consecuencia de aquel colapso económico y social, los diferentes niveles de la administración pública (Nación, provincias y municipios) implementaron programas de asistencia para la población con distintos tipos de riesgos¹ y para aquellas personas en una situación de pobreza extrema. Es así que se otorga actualmente un amplio abanico de planes sociales, pensiones, becas y subsidios por parte de los diferentes niveles de gobierno. En las siguientes páginas se expondrán algunos párrafos que se refieren a la importancia que tiene la información pública para poder realizar un mejor control, evaluación, corrección y reformulación en los programas sociales nacionales.

En una investigación realizada por la Fundación Libertad y Progreso² se mencionan los siguientes aspectos:

- “...varios planes se solapan, se repiten y carecen de coordinación. Esto reduce su eficacia, aumenta los costos administrativos y empeora la calidad de información, el control y seguimiento; favoreciendo la discrecionalidad y la corrupción” (p.11).
- “...la realidad muestra que cada vez hay más cantidad de oficinas que otorgan los planes, mayor diversidad de planes y no se logra coordinar mejor el esfuerzo” (p.13).
- “...no hay indicadores de control, precisos y continuados en el tiempo para medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los planes...” (p.13).
- “Nuestro primer obstáculo (en la investigación) fue encontrarnos con que los nombres de los Planes o Programas sociales que publicaban los Ministerios no correspondían con aquellos que figuran en la Ley de Presupuesto 2012. Algunos planes que figuraban en el sitio Web del ministerio aparecían como un solo programa en el Presupuesto” (p.14).

En el trabajo realizado por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales³:

¹ Riesgo de pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, etc.

² Fundación Libertad y Progreso, La trampa de la dependencia económica: un análisis de los planes sociales en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires.

³ CEDLAS, El impacto distributivo de las políticas sociales, Documento de Trabajo N° 130, Marzo 2012.

- “La evaluación rigurosa de programas públicos constituye un área de enorme relevancia práctica...Contar con información cuantitativa sobre los probables efectos de una intervención es valioso para el diseño y la modificación de las políticas públicas. La evaluación global de un programa es incompleta sin alguna estimación de la distribución de sus beneficios y de su impacto redistributivo” (s/p).

En un trabajo de Kliksberg y Rivera⁴:

- “La evaluación cumple un papel importante en la modernización del aparato gubernamental y en el impacto de sus inversiones” (p.130).
- “...reorientar y fortalecer la función de la evaluación significa imprimir un cambio sustantivo en la concepción del funcionamiento del Estado: medir resultados en función de demandas insatisfechas y de problemas resueltos que, en el campo de las políticas sociales, remiten al logro de la equidad, la integración social y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social” (p.130).
- “...la evaluación...articula la gestión con los resultados y permite hacer transparentes las acciones del Estado...” (p.131).
- “Si los programas sociales tienen como objetivo responder y transformar con eficiencia y calidad los problemas específicos de la población, la evaluación debe ser, entonces, el proceso integral que favorezca planificar, replanificar, viabilizar, concretar y valorar los resultados que superen o alivien efectivamente dichos problemas...” (p.131).
- “...la evaluación constituye una actividad de los programas sociales –que puede ser interna o externa– para verificar en qué medida su diseño y métodos de aplicación y ejecución son apropiados para alcanzar los objetivos propuestos; para dar cuenta de los resultados del programa, tanto los especificados en el diseño como otros impactos no esperados; y para identificar los factores que puedan incidir sobre el nivel y la distribución de los beneficios producidos. El propósito de las evaluaciones es aportar información que permita perfeccionar el proceso de toma de decisiones y adquirir conocimientos para mejorar tanto

⁴ Bernardo Kliksberg y Marcia Rivera, El capital social movilizado contra la pobreza, CLACSO, 2007.

las actividades que se llevan adelante como para planificar nuevas. Pero, también la información generada por las evaluaciones permite rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados alcanzados y los recursos empleados a la vez que construir sustentabilidad para las inversiones del Estado” (p.132).

- “El fortalecimiento de la función de evaluación requiere, en primer lugar, que el proceso responda a criterios técnicos rigurosos; en segundo lugar, que sus resultados puedan difundirse al conjunto de la sociedad y que se constituyan en insumos clave para la toma de decisiones. Para ello, es necesario garantizar competencia profesional y rigor metodológico durante la ejecución del proceso evaluativo. En tercer lugar, la inclusión de diversos puntos de vista, intereses y percepciones, para permitir la participación de los actores intervinientes en el programa. Finalmente, la difusión de los resultados habilita y otorga credibilidad a los procesos de rendición de cuentas” (p.132).

II) El gasto y los beneficios anuales en los planes sociales nacionales

El gasto consolidado de la Administración Pública Nacional para el año 2012 fue presupuestado en \$505.000 millones. Según la investigación realizada por la Fundación Libertad y Progreso el gobierno nacional actualmente administra 58 planes sociales diferentes que otorgan transferencias monetarias sin contraprestaciones. Para el año 2012 se previó otorgar unos 18,5 millones de planes a beneficiarios individuales con un gasto total de casi \$64.428 millones. La investigación realizada por aquella institución se resume en el siguiente cuadro:

Organismo	Cantidad	Beneficios	Presupuesto Planes sociales (miles de \$)
Ministerio de Trabajo	13	518.697	2.554.146
Ministerio de Desarrollo Social	12	4.988.606	25.343.343
Ministerio de Educación	11	257.500	447.355
Ministerio de Planificación Federal	5	195.280	5.226.653
ANSES	17	12.557.136	30.856.343
Total	58	18.517.219	64.427.840

Fuente: elaboración propia en base a La trampa de la dependencia económica (Fundación Libertad y Progreso).

El 12,75% de las erogaciones totales del gobierno nacional, entonces, son asignadas al conjunto de subsidios sociales. Los programas de subsidios sociales más importantes, en cuanto al número anual de beneficios, son el de Asignación Universal por Hijo (casi 3,8 millones), la Asignación por Hijo (3,3 millones), la Ayuda Escolar Anual (2,7 millones) y de las pensiones no contributivas (poco más de 1 millón). Si consideramos la importancia de los programas sociales en función al monto presupuestario de cada uno, el que se ubica en el primer lugar es el de la Asignación Universal por Hijo (casi \$12.000 millones), seguido por las Asignaciones por Hijo (\$11.200 millones), pensiones no contributivas por invalidez (\$ 10.500 millones)⁵, “Argentina Trabaja” (\$5 mil millones), entre los más relevantes.

IV) El diseño institucional en la administración de la información de los planes sociales

En el año 2002 se creó, a través del Decreto 357/02, el Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), en reemplazo del Gabinete Social⁶. El decreto establece en su articulado la misión del CNCPS: “...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 los recursos” (art.4°). El organismo está integrado de manera permanente por los ministros de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; de Salud; de Economía y Producción; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y el Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (art. 5°). En su artículo 9° se establecen todos los objetivos que tiene a su cargo el CNCPS: “1. Establecer la Planificación Estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados.

2. Coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.

3. Establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales.

⁵ El total de las pensiones no contributivas (asistenciales, las gratificadas y las de leyes especiales) alcanzaron un gasto total de casi \$17.500 millones, según el presupuesto aprobado del 2012.

⁶ Creado en 1997 por el Decreto 108/97.

4. Consolidar las propuestas de Presupuesto Anual de la finalidad social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan.
5. Establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad.
6. Proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.
7. Coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales.
8. Definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los Programas Sociales.
9. Diseñar mecanismos de articulación entre los Programas Sociales que ejecutan distintas Jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional minimizando los costos administrativos y operativos.
10. Definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.
11. Controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas.
12. Encomendar la realización de auditorías periódicas de los Programas Sociales.
13. Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales.
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.
16. Coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo.
17. Coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados”.

18. Entender en la gestión económica financiera, patrimonial y contable y en la administración de los recursos humanos del Consejo.

En el artículo 13° del decreto antes mencionado se determina la transferencia del Sistema de Identificación Tributario y Social (SITyS) y del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) al CNCPS. El SITyS tiene como objetivo la coordinación de “los datos registrados y a registrarse en las distintas bases de datos existentes a nivel nacional, a fin de efectuar una identificación uniforme y homogénea de las personas físicas y jurídicas a nivel tributario y social, invitándose a los estados provinciales a adherir al presente, previa firma del convenio de adhesión correspondiente”⁷. El Comité Coordinador de Políticas del SITyS está conformado por representantes de los siguientes organismos⁸: AFIP, INDEC, ANSES, Registro Nacional de las Personas (MINT), Secretaria de Empleo y Capacitación Laboral (MTSS), Secretaria de Asistencia Financiera a las Provincias (MINT), Secretaria de Justicia (MJUST), Secretaria de Desarrollo Social y Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa (Presidencia de la Nación). Entre las funciones del Comité Coordinador se encuentran las de “asegurar la recolección, mantenimiento, intercambio y utilización efectiva de la información disponible en forma legal, tanto en la actualidad como en el futuro, de manera de mejorar el rendimiento de los programas gubernamentales” y “garantizar la privacidad de los ciudadanos y establecer los mecanismos que aseguren la homogeneidad, estándares, seguridad, conectividad y disponibilidad de la información”⁹.

Por su lado, el SIEMPRO tiene los siguientes objetivos¹⁰:

- Establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.
- Desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).

⁷ Artículo 1° del Decreto 812/98.

⁸ Artículo 5° del Decreto 812/98.

⁹ Artículo 6° del Decreto 812/98.

¹⁰ Información contenida en su página institucional: <http://www.siempro.gov.ar/>

- 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.

VI) La utilidad de los sistemas de información integrados

La ONU define a las políticas de Protección Social como el “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con 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”¹¹. Por lo tanto, para poder identificar al grupo beneficiario meta de este tipo de programas sociales, se debe saber quiénes son los potenciales beneficiarios, dónde se encuentran, cuáles son sus características y en qué consisten sus principales necesidades básicas insatisfechas. En función de lo anterior, cae de maduro que la condición *sine qua non* es un sistema de información que administre dichos datos.

En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se describen y analizan diferentes sistemas de información para los programas sociales en la región latinoamericana. El estudio afirma que las condiciones de integración y cobertura de los sistemas de información social

¹¹ Ignacio Irrarázaval, Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina, Dialogo regional de política, Banco Interamericano de Desarrollo, p.2.

residen en “una coordinación suficiente del Estado en sus distintos niveles administrativos y un desarrollo institucional consistente y descentralizado para la consolidación de un sistema creíble y transparente”¹². La utilidad de integrar los datos en un sistema de información consiste, según el estudio del BID, en la capacidad de evaluar los resultados e impactos de los programas sociales, volviéndolos una herramienta fundamental para “reorientar y reevaluar el gasto social hacia las necesidades de la población”, “permite hacer un seguimiento de los avances de la estrategia de protección social a nivel país y al nivel subnacional” y tiene la ventaja de “poder evaluar permanentemente las políticas asociadas a dicha estrategia junto con ir perfeccionando las acciones en esta línea”¹³.

Un programa efectivo de protección social implica lograr una “focalización efectiva de beneficiarios de programas sociales y lograr mecanismos de coordinación entre los diferentes componentes de la red de protección social”¹⁴. Entonces, por un lado, la identificación y selección de los beneficiarios de los programas sociales y, por el otro, la coordinación de todos los organismos y programas orientados a esta tarea de protección social, requiere de un sistema de información integrado. De esta manera, se puede mejorar tanto la selección de beneficiarios como el uso de los recursos presupuestarios. El caso latinoamericano de mayor integración del sistema de información para los programas sociales es el chileno.

VII) Propuesta programática

Los sistemas de información tienen los siguientes objetivos: “automatizar los procesos operativos de una organización; nutrir la toma de decisiones con la información obtenida; y lograr resultados transparentes, eficientes y eficaces”¹⁵. Uno de los desafíos del sector público argentino, en lo referente a la información de la política, planes y programas sociales, es el de integrar bases

¹² Azevedo, Boullon e Irrázaval, La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina, Notas técnicas IDB-TN-233, Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2011, p. 4.

¹³ *Ibíd.*, pp.4 y 5.

¹⁴ *Ibíd.*, p.8.

¹⁵ Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández, Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, CIPPEC-ONU, Noviembre de 2012, p.101.

de datos de diferente naturaleza y objetivos. Por eso debe implementarse un esquema de incentivos que permita el intercambio y la articulación de la información entre los diversos organismos estatales que, en los diferentes niveles administrativos del Estado, administran la política social. Además, se deben realizar los diseños necesarios en los sistemas de información para que tanto los usuarios internos y externos accedan a los datos recopilados.

La propuesta de este trabajo es la creación de un Sistema Único de Información de Beneficiarios (SUIB) para los programas sociales administrados por el sector público argentino. Irrázaval define los cuatro componentes de dicho sistema¹⁶:

1. Registro único de beneficiarios (RUB): “base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada la 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. El objetivo básico del RUB es conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales”.
2. Índice de focalización de beneficiarios (IFB): “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”.
3. Sistema de integración de bases de datos (SIBD): “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 seorean 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,

¹⁶ Op.cit., p.5.

aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios”

4. Sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales (SME): “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”.

Si bien en nuestro país algunos de los cuatro componentes del SUIB han sido implementados parcialmente, es fundamental que el sistema integrado de información sea consolidado y finalizado.

Lograr un sistema integrado de información tendría dos objetivos simultáneos y no excluyentes:

- 1) mejorar la toma de decisiones de los funcionarios que implementan las políticas sociales, mediante una mayor y mejor calidad de los datos, y 2) lograr una mayor transparencia y accesibilidad, por parte tanto de organismos públicos como privados, a dichas bases de datos.