

# Las manos en la data



# Las manos en la data

Usos y abusos  
de la información pública

Martín Dinatale  
Alejandra Gallo  
Damián Nabot



Dinatale, Martín

Las manos en la data : usos y abusos de la información pública / Martín Dinatale ;  
Alejandra Gallo ; Damián Nabot. - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung,  
2008.  
200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1285-12-9

1. Información Pública. I. Gallo, Alejandra II. Nabot, Damián III. Título  
CDD 306.42

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Suipacha 1175, Piso 3°  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)  
[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

Diseño: Ana Uranga B.  
Infografías: Alejandro Bogado  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-12-9

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la  
autorización expresa de los editores

Mayo 2008

*Dedico este libro a Tomás, mi hijo, que llegó una mañana soleada de abril, y a mi padre, Oscar, que partió un frío día de junio. A esa misteriosa encrucijada que me dio la vida en el año 2007.*

Martín Dinatale

*Para mis tres mosqueteros: Pancho (mi padre), Alejo y Tomás.  
¿Qué haría sin ustedes?*

Alejandra Gallo

*A mis amigos. Ellos saben.*

Damián Nabot



# Índice

<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1. Agujeros negros</b> .....	17
Caso Pampa Blanca .....	19
En busca del tiempo perdido.....	22
<b>Capítulo 2. Maquillajes</b> .....	25
Caso Trabuchi.....	27
Detrás del número .....	28
Ni tan lejos ni tan cerca .....	32
Un secretario, un índice .....	36
Los coletazos del Índice .....	40
Las sospechas, la investigación .....	41
Ideas para desarmar el nudo.....	47
<b>Capítulo 3. Números y pobreza</b> .....	49
Caso Los Piletones .....	51
El “negocio” de los pobres.....	52
Criterios internacionales .....	54
Las peleas estadísticas por los pobres .....	56
Campaña política, asistencialismo y el negocio de los organismos internacionales.....	61
La asistencia del Estado .....	66
La complicidad de los organismos internacionales.....	68
Deuda social .....	69
<b>Capítulo 4. Recaudación e intimidad</b> .....	73
Caso Montoya.....	75
¿Dónde saltar la valla?.....	76
Al alcance de las manos.....	79
Qué dice la Ley .....	80
Montoya y el Google Earth.....	84
Facturas blancas y negras .....	86

## [8] Las manos en la data

<b>Capítulo 5. Jubilados presa fácil</b> .....	89
Caso El calvario de Magdalena .....	91
Las denuncias .....	93
La operatoria.....	101
Los SWAT de la ANSeS.....	103
Las salidas posibles.....	108
Anexo .....	113
<b>Capítulo 6. Robo de identidad</b> .....	117
Caso Acerra.....	119
La necesidad de un DNI.....	123
Sin conciencia social.....	125
Las fallas del sistema .....	130
<i>Fishing, farming</i> y otras variedades de pesca .....	143
Posibles soluciones .....	147
<b>Capítulo 7. Información y control</b> .....	155
Caso Corredores viales.....	157
Información y poder .....	159
<b>Capítulo 8. La oficina de habeas data</b> <b>(o la data que falta en la oficina)</b> .....	163
Caso Bujanda .....	165
El sinuoso camino del <i>habeas data</i> .....	168
La operatoria del descontrol.....	170
Hecha la ley, hecha la trampa .....	173
<b>Conclusiones</b> .....	179
Algunos conceptos .....	181
Algunos matices.....	182
Algunas sugerencias finales .....	183
<b>Listado de entrevistas realizadas</b> .....	191
<b>Bibliografía</b> .....	195

## Agradecimientos

En primer término, queremos agradecer a Christoph Korneli, director de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina, por la confianza y el apoyo permanente que nos dio para desarrollar esta investigación con total libertad y sin condicionamiento alguno.

También queremos dejar constancia de la colaboración que desde la misma fundación nos dieron en el año y medio de investigación Mónica Bing (nuestra “hada madrina”), Guadalupe y Candelaria Barrera, la correctora Jimena Timor y la diseñadora Ana Uranga.

Como ocurre con cualquier investigación periodística, ésta no hubiera existido sin nuestra red de fuentes (*on* y *off the record*), sin el respaldo de nuestros colegas de los diarios *Clarín* y *La Nación* y de la agencia de noticias DyN. Tampoco sin lo más valioso: la infinita paciencia de nuestras familias y la de los amigos que nos acompañaron durante el camino.

La que sigue es, entonces, la lista del “¡Muchas gracias!”.

En primer lugar, a todos los entrevistados con nombre y apellido y especialmente a los anónimos. A Daniel Monastersky, quien aguantó varias horas de espera en varios cafés de Buenos Aires y los llamados telefónicos a toda hora. Al periodista Horacio Caride, por su confianza y predisposición. A Raúl “el Chapu” Allende (¡¡¡nuevamente gracias!!!). A Liliana Franco y Martín Ravazzani por el refugio. A Isabel Lovrinkevich, que lucha a diario contra las mafias. A la Auditoría General de la Nación. A Eduardo Thill, por su tiempo y conocimientos desde el Ministerio del Interior. A Nuria Pedregal, Francisco Orué y Mónica Marchisella. A la Defensoría del Pueblo. A los jueces, fiscales y legisladores que aportaron documentación y orientación. A Gabriel Sued, por los teléfonos aportados. A Lautaro Palamidessi. A la red que el mundo de la estadística montó para ayudarnos, tanto dentro como fuera del INDEC. A Jorge Lerche y todos los técnicos y empleados de la Auditoría General de la Nación. A Nicolás Acerra, que vivió su propio calvario. A Andrés Bujanda. A los técnicos y profesores de la Universidad de Buenos Aires que en forma anóni-

## [10] Las manos en la data

ma y desinteresada nos orientaron. A Laura Alonso y Florencia Bianco de Poder Ciudadano. A Melchor Cruchaga. Al fiscal Guillermo Kessler. A los empleados del Renaper que brindaron información en forma anónima y a sabiendas del riesgo que corrían. A Alejandro Bogado, por su aporte infográfico clave para entender mejor esta investigación. A Hugo Arias y los fotógrafos de los diarios *Clarín* y *La Nación*. A Ricardo Cárpena, Jorge Rosales, Lucio Fernández Moores e Ismael Bermúdez. A Quique Velázquez y Pancho Alurralde. A los empleados del Archivo General de la Nación y de la Biblioteca del Congreso de la Nación. A la Fundación Fores, que nos aportó datos que quedarán para otra investigación.

# Introducción

El manejo de la información estadística por parte del Estado tuvo panegiristas y detractores a lo largo de la historia. Una corriente crítica de pensamiento asoció el nacimiento y la evolución de los modelos cuantificables de observación social a una forma de Estado policial, a un sistema de poder reticular que, especialmente a partir del siglo XIX, buscó instaurar un mecanismo disciplinario fundado en los enunciados de la ciencia moderna. El francés Michel Foucault es sin duda uno de los representantes más categóricos de la visión crítica, cuando define “el dispositivo de poder como instancia productora de la práctica discursiva”<sup>1</sup>; y se convierte en heredero de una corriente de pensadores humanistas que ven en la cuantificación característica de las escuelas sociológicas norteamericanas una suerte de simplificación perversa de la complejidad social.

Sin embargo, el almacenamiento de información por parte del Estado, la confección de curvas de mediano y largo plazo, y la búsqueda de criterios de planificación política fundados en índices sociales confiables encuentran su período de expansión y popularidad tras la Gran Depresión de los años treinta, a medida que el mundo toma conciencia de la vulnerabilidad del sistema económico cuando es dejado librado únicamente a las fuerzas del azar y del mercado. La explosión del desempleo, el aumento de la pobreza, la caída sin límite de los precios internacionales y sus consecuentes conflictos sociales fueron las razones que empujaron a los científicos sociales a la búsqueda desesperada de instrumentos precisos de lectura y diagnóstico. De esa manera, frente a la historia negra de las estadísticas, otro relato demuestra que en el siglo XX la planificación se desarrolla como antídoto ante la crisis y como alternativa frente a la incertidumbre del sistema económico.

Tras el paréntesis trágico de la Segunda Guerra Mundial, el manejo de información por parte del Estado trepó agigantadamente en los años cin-

1 Foucault, Michel, *El poder psiquiátrico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

## [12] Las manos en la data

cuenta y se calibraron por entonces instrumentos específicos para áreas como salud, educación, seguridad y, por supuesto, economía. Las políticas públicas se volvieron inseparables de los diagnósticos fundados en datos poblacionales y económicos.

A la luz de la experiencia histórica, las denuncias y temores de los críticos eran comprensibles en el contexto de la emergencia de los Estados totalitarios de la primera mitad del siglo XX y en gran medida respondieron a aprensiones fundadas. Pero desde la perspectiva de la realidad argentina de principios del siglo XXI, la profecía de un inminente Estado omnipresente que se extiende y controla cada variable social con infalibilidad orwelliana se vuelve una broma absurda cuando se la contrasta con el deterioro de la estructura estatal que caracterizó el último tramo del siglo pasado.

Los criterios se invierten. En el presente, la exigencia de datos certeros, realistas y salvaguardados de forma transparente por el Estado es parte indisoluble del reclamo en favor de políticas públicas efectivas que en lugar de extender áreas de oscuridad sobre el manejo y destino de los fondos sirvan para revertir la situación de los millones de argentinos que deben ser rescatados de su inmerecido destino de pobreza y desamparo.

En rigor, el manejo y acceso de la información pública requieren de un análisis más profundo que está íntimamente relacionado con la calidad democrática de una nación.

José Nun interpreta que el famoso sofisma de Sócrates, “sólo sé que no se nada”, no quiso ser una expresión de modestia sino una burla dirigida a las ambiciones de la heterogénea multitud que pretendía gobernar Atenas cuando era tan inculta que, a diferencia del filósofo, ni siquiera tenía conciencia de su ignorancia.

De esta manera, a lo largo de la historia humana se vislumbra la “idea” de democracia como autogobierno colectivo y, por otra parte, sus “manifestaciones históricas concretas”. Estas últimas pueden ser encarnaciones puras de la idea de democracia o bien una mezcla desigual de creencia, mitos, costumbres, instituciones y estilos de cada lugar.

No sólo la participación ciudadana en la vida política, la presencia de partidos políticos sólidos y la división de poderes marcan la calidad de-

mocrática de un país. También el nivel de información pública que brinda un Estado y la relación que traza con sus ciudadanos al momento de ejercer autocontroles son otros parámetros significativos para marcar la calidad de vida de una democracia moderna. No por casualidad aquellos países en los que existe mayor transparencia en la cuestión pública cuentan con una salud democrática superior a la de aquellos Estados que manipulan la información y la utilizan para su beneficio particular. Es lo que el periodista polaco Ryszard Kapuscinski planteaba cuando relataba la caída del comunismo y advertía que el poder de la Unión Soviética caminaba a la deriva: “El imperio del beneficio ha reemplazado las exigencias cívicas”.

En conclusión, el poder de la información en manos de unos pocos y su manejo arbitrario definen de por sí el nivel democrático de una República. Este indicador en sí mismo no asegura una democracia plena. Pero resulta ser un eslabón imprescindible en una cadena que necesariamente debe mostrarse sólida para garantizar niveles adecuados de integración y participación ciudadana.

En *Las manos en la data* intentamos mostrar la radiografía de un Estado que aún tiene un largo camino por recorrer en materia de transparencia pública y acceso a la información.

La investigación descubre una Argentina que desconoce la cifra real de pobreza o, dicho de otro modo, que busca ocultarla. Un país que descrea de los índices oficiales de inflación que emite el INDEC, con bienes del Estado que fueron lisa y llanamente saqueados; hablamos de inventarios de empresas privatizadas que desaparecieron. Un país donde tener un DNI no asegura que no haya robo de identidad y donde las mafias de una zona difusa entre el Estado y la delincuencia inventan identidades de un día para el otro. Donde los jubilados deben mirar con lupa, y con un abogado, al revisar sus recibos de haberes porque corren peligro de ser estafados, donde la administración de jubilaciones y pensiones puede “perder” información valiosa y perjudicar la vida de millones. Un país en el que los organismos contralores carecen de razón de ser y resultan ser funcionales a los funcionarios de turno.

Estamos ante un Estado que usa y abusa de la información pública, lo que deja al desnudo y sin protección alguna al ciudadano de a pie. Esta investiga-

## [14] Las manos en la data

ción se sumerge en un sub-mundo donde los personajes se mueven con total impunidad y, muchas veces, al amparo de la ley. En rigor, la ley suele tornarse obsoleta y vacía en repetidas ocasiones frente a los expertos conocedores de sus intersticios y los profesionales de las influencias y los contactos.

El trabajo que aquí presentamos comenzó a tomar forma de borrador en diciembre de 2005 y con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer empezamos a trabajar en octubre de 2006. En ese momento sabíamos que queríamos mostrar cómo el Estado en su conjunto hacía uso de la información pública. Era una tarea ambiciosa y demasiado compleja de encarar. Queríamos hacer una suerte de enciclopedia general del tratamiento de la información por parte del Estado argentino.

El director de la Fundación Konrad Adenauer, Christoph Korneli, nos apoyó desde el primer momento con esta empresa y en todo momento nos brindó ayuda sin condicionamientos.

Con el tiempo vimos que esa idea de compilar toda la información y el manejo de estos datos por parte del Estado era una tarea demasiado ardua y poco atractiva en términos de lectura. Iba a parecer una suerte de digesto jurídico (sin menospreciar los digestos) que articularía todas las áreas de los tres poderes del Estado.

Durante varios meses intentamos darle vueltas al asunto mientras nos adentrábamos en la investigación de temas centrales que dábamos por seguro que formarían parte de nuestro trabajo: el manejo de datos del INDEC (cuando el escándalo en esa dependencia aún no había estallado), el uso de la información previsional, el manejo de los DNI, las cuentas públicas, los organismos de control y los problemas burocráticos que tiene la Justicia.

A medida que avanzábamos en la recolección de datos y fuentes nos llevamos grandes decepciones: estábamos ante un inmenso monstruo difícil de domar y fácil de escurrirse entre las manos.

Fue a principios de 2007 cuando comprendimos que teníamos que ofrecer una investigación palpable. Entendimos que muchas de las cuestiones que investigábamos tocaban de cerca a cualquier argentino, aunque su recorte resultara abstracto en términos investigativos. Fue enton-

ces que resolvimos que los casos particulares servirían para describir el *modus operandi* de este complejo entramado.

De esta manera, *Las manos en la data* fue cobrando forma y trabajamos toda la investigación de manera lineal: el caso concreto, sus efectos, la forma en que el Estado se maneja en relación con el caso y, finalmente, las consecuencias. Así, la investigación cuenta con ocho capítulos, cada uno de los cuales tiene su *leading case*, su caso testigo.

Mostramos entonces una radiografía de lo que es el manejo de los DNI, las bases de datos de la ANSeS, la construcción de cifras oficiales de inflación y de pobreza, el manejo de inventarios del Estado, el vaporeo del secreto fiscal a la hora de recaudar fondos, las dificultades que tienen los organismos de control para acceder a información del propio Estado que controlan y los avatares de la oficina encargada de registrar las bases de datos de todo el país. Por cierto, la lista de temas podría seguir.

Quizás el ambicioso proyecto de un mapa del manejo de toda la información del Estado se plasme en el futuro. O nunca. Quizás esta pequeña muestra logre mejorar errores y falencias en el uso y abuso de la información pública y ello sea suficiente. Si esto sucede, nos daremos por satisfechos y no harán falta más digestos indigestos.

De todas formas, el recorte del objeto de estudio no evitó tropezar a lo largo de la investigación con piedras en el camino, superar dolores familiares, desinteligencias y dar forma al cúmulo de información recopilada.

Este equipo de investigación había trabajado desde 2002 con *El festival de la pobreza* y luego, en 2004, con *La escalera invisible*. El tiempo ayuda a conocer fortalezas y debilidades, y a repartir cargas para superar obstáculos. Nos une la convicción sobre el valor del periodismo de investigación y su contribución al mejoramiento de la democracia.

Así nació *Las manos en la data* y así lo presentamos. Con errores probables, con aciertos y con visiones encontradas, quizás, pero con la convicción de que desde nuestro lugar de periodistas buscamos que cada día haya menos manos en la data y más manos en el camino de la verdad.

*Martín Dinatale, Alejandra Gallo y Damián Nabot*  
Buenos Aires, marzo de 2008



CAPÍTULO 1  
**Agujeros negros**



## CASO PAMPA BLANCA



*Apenas había comenzado el verano en Pampa Blanca, un pequeño poblado de la región jujeña de los valles, cuando el personal del puesto de control de tránsito vio acercarse un camión con una*

*carga inesperada: llevaba un vagón de tren en su trailer. Los policías se miraron entre sí y uno levantó la mano para que se detuviera. Los frenos del camión aplacaron lentamente la velocidad. Allí parado se podía ver claramente: arriba del camión descansaba un viejo vagón de metal, de los que antaño se entrelazaban uno tras otro en los trenes de carga que transportaban mercancías de un lugar a otro de la Argentina. Le habían retirado las ruedas o los boogies, como se las denomina en la jerga ferroviaria, e iba destino a su muerte, la fundición.*

*El chofer bajó con cierta inquietud y explicó que lo había cargado en la abandonada estación de El Bordo y que el destino era Palpalá, donde sería desmantelado y luego fundido. Palpalá es la localidad donde funciona Aceros Zapla, la siderurgia que reemplazó a la mítica Altos Hornos tras su privatización. La empresa había quedado en manos del empresario Sergio Taselli, el mismo a quien el gobierno le retirara en 2007 las líneas de trenes Roca y Belgrano Sur por el mal servicio de su grupo Metropolitano.*

*Pero aquel verano de 1999, en el puesto de Pampa Blanca, el acontecimiento inesperado se repitió. El primer vehículo todavía esperaba en la banquina cuando en el horizonte de la ruta se dibujó nuevamente la silueta de un camión. Luego otro. Y otro más. Una caravana interminable apareció de pronto en el camino con la misma carga insospechada de vagones de trenes.*

*Los policías levantaron las manos aturridos. Los frenos se repitieron en ecos a través del valle. Los camiones se detuvieron uno tras otro a la vera*

## [20] Las manos en la data

*del camino. Cuando los motores se apagaron, los policías recorrieron el convoy y contaron su carga: en total, 32 vagones iban destino a la fundición.*

*La prensa salteña indicó luego que un hombre identificado como Álvaro De Vicente, un chatarrero con domicilio en la localidad bonaerense de Avellaneda, aseguró haber comprado los vagones en un remate. Pero el Ente Nacional de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), el organismo encargado por entonces de controlar el destino de los retazos perdidos de los ferrocarriles, negó cualquier remate.<sup>1</sup> La prensa salteña habló de intento de robo. Pero sin trascender a ámbitos nacionales, el escándalo nació y murió en Salta.*

*El descubrimiento había exhibido la evidencia de una denuncia que se repetía sin respuesta entre los defensores del sistema público de trenes. Los viejos vagones de Ferrocarriles Argentinos, olvidados, se deshacían en una fundición para el negocio de un puñado de privados.*

*La sorpresiva aparición en la ruta jujeña fue apenas una muestra de las consecuencias de la privatización de los ferrocarriles argentinos y, en particular, de la falta de un inventario riguroso que permitiera conocer y controlar los bienes muebles e inmuebles que el Estado entregó en concesión a los administradores privados. La debilidad de la información favoreció el descontrol.*

*Sentado en una oficina despojada en el barrio porteño de Almagro, Elido Veschi, vicepresidente de la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles y Puertos (APDEFA), narra una historia de rieles desaparecidos, locomotoras robadas, talleres saqueados y durmientes vendidos a un décimo de su valor: “Los inventarios se variaron, del taller de La Plata se sacó material y después se modificaron los registros del ENABIEF, se vendieron vagones como chatarra o se entregaron a la corporación de rematadores”, enumera.*

*En 2000, el ENABIEF y la Dirección Nacional de Bienes del Estado se fusionaron en el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE). La oportunidad sirvió entonces para que la Auditoría General de la Nación pasara en limpio la cantidad de bienes muebles e inmuebles que quedaban en poder de la nueva dependencia. El resultado fue descorazo-*

1. *El Tribuno*, 23 de diciembre de 1999.

## 1. Agujeros negros [21]

nador. La Auditoría reclamó al ENABIEF las “actas de transferencia” y las “constancias de actos administrativos de traspaso”, como así también “los inventarios de bienes muebles e inmuebles” y la nómina de aquellos que hubieran sido “vendidos, concesionados, alquilados o transferidos bajo cualquier título”.

*Las esperanzas de una compilación que finalmente permitiera conocer a ciencia cierta cuántas tierras, propiedades y maquinarias seguían en poder del Estado se esfumaron rápidamente. De entrada el informe advierte, en un sugestivo apartado denominado “limitaciones al alcance”, que la Auditoría fue incapaz de cotejar los bienes que habían sido transferidos del ENABIEF al ONABE por “no existir constancias de transferencia” y de “documentación”. “La falencia detectada impide emitir opinión sobre el proceso de transferencia”, agrega para despejar cualquier esperanza.*

*La última estimación del Tribunal de Tasación de la Nación había valuado los bienes inmuebles ferroviarios en 1.589.236.786,70 pesos. Aquel mismo año, el gobierno nacional anunciaba un plan de ayuda a los indigentes por 21 mil millones de pesos.*

*Las irregularidades en torno a los registros no fueron los únicos problemas descubiertos por la AGN. El informe también advirtió que:*

- *los datos existentes muchas veces se encontraban desactualizados, lo cual “conlleva un riesgo de perjuicio económico para el Estado” porque caía en el cobro un canon, por ejemplo por alquiler, menor al valor de mercado;*
- *aparecían bienes inmuebles de ferrocarriles que no se encuentran catastrados y, por lo tanto, no pagaban impuestos;*
- *se observó “un alto índice de inmuebles sin escriturar”;*
- *fueron evidentes las “dificultades para efectuar controles cruzados” ante la incompatibilidad de los diferentes registros;*
- *aparecieron casos de inmuebles concesionados que no registraban pago de canon.*

*Estos, entre otros inconvenientes que dejaban el terreno propicio para la arbitrariedad, la discrecionalidad y la corrupción.*

*Por lo tanto, para el año 2003 el Estado nacional carecía de un sistema unificado de registro de bienes (muebles e inmuebles) a pesar de que la Ley*

## [22] Las manos en la data

*de Administración Financiera, de 1992, lo exige a través de su artículo 135. Un problema recurrente del funcionamiento público argentino es la fisura abismal entre la letra la ley, muchas veces de avanzada y a tono con los estándares internacionales, y su deficiente aplicación, donde las falencias tercermundistas emergen con toda su magnitud.*

---

## En busca del tiempo perdido

En la Dársena F del Puerto de la Ciudad de Buenos Aires, un gigantesco edificio construido a mediados del siglo pasado resguarda en sus 47 mil metros de estanterías la memoria documental de la administración pública nacional, desde compras para la Guerra del Paraguay hasta antiguos censos de población patagónica.

La legislación argentina obliga a archivar cada uno de los originales que genera la administración y, de esa forma, los 14 mil metros cuadrados del archivo se transformaron con el paso del tiempo en un monumental reservorio de papel que superó los 100 millones de folios elaborados por las diferentes reparticiones del Estado desde mediados del siglo XIX.

Recién en 1995 los documentos digitales comenzaron a ser considerados originales por la administración nacional<sup>2</sup> y así, su archivo en formato digital cobró validez legal; hasta entonces sólo se permitía guardarlos en papel.

Pero a pesar del rigor documental de la legislación, hasta el siglo XXI el Estado nacional fue incapaz de detallar los bienes inmuebles que poseía a lo largo del país. La falta de información precisa favoreció la corrupción durante el proceso de privatizaciones de la década del noventa, al transferir empresas a los privados sin un detalle certero de los bienes que se entregaban.

Recién en 1997, a través de una resolución de la Secretaría de Hacienda (N° 47), el Estado argentino encaró por primera vez la misión de valuar sus bienes. Aquella resolución comenzó lentamente a dar vida al Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN) y al proceso

2. Ley 24.624, diciembre de 1995.

## 1. Agujeros negros [23]

de digitalización. Diez años después, según información de la Contaduría General, el volumen de documentación digitalizada superaba el millón y medio de folios. Sin embargo, el contador general de la Nación, César Duro, reconoció en 2007 que persistían las dificultades para la valuación de los bienes y la unificación de los registros de las empresas concesionadas que figuran por fuera de la administración nacional: “Una vez le mandé una carta a cada director de rentas de todas las provincias argentinas para que informaran qué inmuebles tenían a nombre del Estado nacional. No me contestó nadie. Cómo armo yo un inventario de un país si no tengo dónde empezar –se pregunta Duro detrás de su escritorio del Ministerio de Economía–. Me animo a decir que todavía hay inmuebles registrados a nombre de la Fundación Eva Perón”.<sup>3</sup>

El Estado también carece de un saneamiento dominial, es decir, de un registro detallado del propietario que figura en cada una de las escrituras de los bienes estatales. “Recién en 1997 comenzamos a dictar un marco normativo con criterios de inventario y valuación, si bien la Ley de Contabilidad siempre había requerido a los administradores que debían tener un inventario de sus bienes”, advierte el Contador General.

La situación expuesta refleja la realidad de un Estado que ignora el alcance de su propia dimensión. La reconstrucción de los avances en materia legislativa, que tomaron velocidad recién a fines de la década del noventa, demuestra que las privatizaciones se llevaron adelante cuando el proceso de contabilización y valuación de los bienes públicos era todavía un proyecto sin concreción.

La decisión política de desligar al Estado de las decisiones económicas y de su carácter de regulador del mercado tuvo su correlato en la entrega de bienes sin su debido registro y valuación patrimonial. El contexto social que permitió el despojo de los bienes públicos sin inventario se alimentó de la fractura entre el Estado y la sociedad, que alcanzó su máxima expresión a fines de la década del ochenta. Por razones que exceden la presente investigación, la sociedad argentina entabló a lo largo de su historia una relación de extrañeza con respecto al Estado y, por momentos, de desconfianza y enfrentamiento, que favoreció luego las interesadas prédicas a favor de una desregulación sin límites. La necesidad de

3. Entrevista con el contador general de la Nación, César Duro.

## [24] Las manos en la data

recuperar para el Estado la capacidad de controlar y conocer los bienes y recursos con los cuales cuenta exige una reconstrucción del vínculo con la sociedad que recupere la etimología de espacio público del vocablo latino *publicus*, es decir, aquello que afecta a “todo el mundo”, accesible a todos; de todos.

CAPÍTULO 2  
**Maquillajes**



## CASO TRABUCHI



*Para Clyde Trabuchi (foto) fue probablemente la gota que colmó el vaso. Graciela Bevacqua, una de las funcionarias clave a su cargo dentro de la Dirección de Estadísticas de Condiciones de*

*Vida, había sido removida por decreto. Trabuchi continuó con la rutina prevista: tomó vacaciones en enero y al volver exigió a las máximas autoridades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que se concretara la decisión irrevocable y que ella misma había tomado voluntariamente aquel enero de 2007: ser separada de su cargo.*

*Luego volvió a la misma oficina que ocupaba: las mismas plantas sobre la ventana, su inseparable equipo de mate y un centenar de biblioratos prolijamente apilados por temas. Curiosamente la misma oficina, aunque esta vez bajo una designación diferente: MERCOSUR.*

*Maestra, licenciada en Estadística de la Universidad de Rosario (su ciudad natal), Trabuchi es miembro electo por un consejo de notables del International Statistical Institute (ISI). Fue vicepresidenta y luego presidenta para el periodo 2008/2010 del Interamerican Statistical Institute (IASI), un organismo integrado por los países americanos, España y Canadá. Sin embargo, su hoja de ruta ya no la encuentra como directora nacional de Precios del INDEC argentino.*

*Desde su casi metro y medio de estatura, la reacción de Trabuchi disparó una verdadera revolución interna dentro del INDEC. El voluntario corrimiento de sus funciones fue en realidad consecuencia de una decisión política previa que no le apuntó directo pero que Trabuchi consideró una falta de respeto profesional a su trayectoria. En 1970 había ingresado como técnica de las ciencias estadísticas al escenario que quienes eligen esta profesión consideran la Meca de su carrera profesional: el INDEC, el instituto a cargo de elaborar el sistema nacional de estadísticas. En otras palabras, el organismo encargado de confeccionar a partir de parámetros internacio-*

## [28] Las manos en la data

*nales las estadísticas que muestran cómo es el sistema económico de un país cuando se presenta una gestión política ante el mundo.*

*En enero de 2007, Graciela Bevacqua (estadista de carrera en el mismo organismo) fue destituida del área que tenía a su cargo: la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC).<sup>1</sup> Bevacqua remitía jerárquicamente a la dirección que comandaba Trabuchi.*

---

## Detrás del número

Técnicamente, el IPC no es sinónimo de costo de vida ni de inflación. Sin embargo, para la opinión pública y el poder político es uno de los indicadores más sensibles y es considerado un termómetro asociado al vaivén que tienen los precios cada mes. Esto no es una particularidad argentina, sino que se trata de una característica internacional. Bevacqua fue reemplazada por decreto<sup>2</sup> por Beatriz Paglieri, una funcionaria que suma en su currículum vitae menos perfil estadístico que político. De hecho, está vinculada políticamente a la gestión del secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, quien fue el encargado de llevar a cabo durante la gestión del ex presidente Néstor Kirchner (y continuaba en ese mismo cargo al momento de imprimirse este libro, en los comienzos de la gestión de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner) los acuerdos de precios que desde 2003 constituyen uno de los pilares de la política económica argentina. Moreno, y por carácter transitivo Paglieri, respondía al Ministerio de Planificación de Julio De Vido (en ese cargo durante sendas gestiones del matrimonio Kirchner). Pero desde el punto de vista administrativo el INDEC responde jerárquicamente a la estructura del Ministerio de Economía, más precisamente a la Secretaría de Política Económica. De hecho, su presupuesto surge de las partidas contempladas en esa cartera. Esa supuesta irregularidad administrativa se explica por una pelea de poder, nunca reconocida oficialmente, entre los ministerios de Economía y de Planificación a la hora de definir la política anti-inflacionaria. A los efectos de esta investigación, se le solicitó una entrevista al secretario Moreno, pero sus voceros de prensa nunca contestaron.

1. Decreto presidencial 100/2007.
2. *Ibidem*.

## 2. Maquillajes [29]

La puja generó denuncias judiciales incluso por parte de varios funcionarios del INDEC respecto de presuntas presiones por parte del secretario Moreno por obtener la identidad de las redes de informantes con las que los técnicos de este organismo relevan cada mes el rumbo de los precios que, finalmente y luego de un proceso informático que responde a estándares internacionales (ver infografía), revelan el porcentaje con el que cierra el IPC.

Tanto Trabuchi como Bevacqua habrían sido sometidas a esos pedidos para revelar la identidad de los informantes, un secreto amparado en la ley que fundó el INDEC<sup>3</sup> y que los técnicos están obligados a resguardar, según lo establece esa misma norma. Además, el decreto reglamentario de funcionamiento del INDEC<sup>4</sup> obliga al informante a otorgar los datos requeridos por los miembros del organismo nacional de estadísticas y a cambio le garantiza su anonimato. La medida responde, precisamente, a la necesidad de evitar presiones de índole política sobre esos comercios o empresas.

La supuesta violación del denominado “secreto estadístico” es una de las variantes que se investigan en la Fiscalía de Investigación Administrativa que conduce Carlos Manuel Garrido, a partir de una denuncia presentada por un conjunto de senadores del opositor partido UCR. En esa causa prestaron declaración una treintena de técnicos del INDEC.

Por si faltaran ingredientes sospechosos, a estos pedidos a los que Trabuchi y su equipo se negaron<sup>5</sup> se habría sumado el hecho de que tras la designación de Paglieri, la metodología que utilizó para medir el IPC cayó en una irremontable sospecha pública de irregularidad. Hasta el momento de publicar este libro, Paglieri nunca explicó públicamente cuáles fueron sus métodos de cálculo estadístico. En diciembre de 2007, tras la designación de Martín Lousteau en el Ministerio de Economía, Paglieri fue separada del cargo y nombrada en la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

Entre tanto, las mediciones mensuales del IPC fueron sistemáticamente cuestionadas por los propios trabajadores del INDEC, quienes rea-

3. Ley 17.622/68.

4. Decreto reglamentario 3.110/70. Artículos 14, 15 y 16 de la Ley 17.622/68.

5. Declaraciones realizadas ante el fiscal de Investigaciones Administrativas, Carlos Manuel Garrido.

### [30] Las manos en la data

lizaron mensualmente marchas y manifestaciones hacia el Ministerio de Economía en reclamo de transparencia en el cálculo de ese sensible indicador.

La falta de confiabilidad comenzó en el mismo mes de enero de 2007, cuando los analistas pronosticaban que la inflación alcanzaría el 1% o lo superaría moderadamente y el INDEC, en su primer IPC de la era Paglieri, arrojó como resultado un dudoso 0,9%.

Pero las dudas públicas sobre la medición llegaron a su punto de mayor estallido en marzo de 2007, cuando en una misma semana el INDEC pasó de decir que el IPC había sido de 3,6% a 0,2% negativo tras una corrección que nunca quedó explicada claramente ante la opinión pública.

Ese hecho puntual se ganó, en pleno recalentamiento de la campaña electoral que culminó con los comicios presidenciales de octubre de 2007, la condena de todo el abanico de referentes de los partidos opositores.<sup>6</sup> Incluso las supuestas irregularidades en el INDEC (específicamente los realizados en el área que antes timoneaba Trabuchi) fueron una de las consultas específicas que los diputados opositores coincidieron en hacer al jefe de Gabinete, Alberto Fernández, en su informe de gestión ante la Cámara de Diputados en abril de 2007.<sup>7</sup>

Más allá de los vericuetos de su política doméstica, la Argentina está obligada a retomar en poco tiempo las negociaciones que desde 1999 mantiene con sus socios plenos del MERCOSUR (Brasil, Paraguay y Uruguay). Hasta ahora se ajustaron los IPC desde 1999 hasta 2004 y se publicaron las formas de medición porque se considera una manera de armonizar las políticas macroeconómicas del bloque regional.<sup>8</sup> Cuando Trabuchi pidió su desvinculación del área que condujo hasta diciembre de 2006, no le puso prioridades a su futuro destino dentro del INDEC. Alguien decidió que el área MERCOSUR sería la que le otorgaría el más bajo perfil. Sin embargo, ahora será la encargada de sentarse en nombre de la Argentina a

6. Gallo, Alejandra, en *Clarín*, 4 de febrero de 2007.

7. Artículos periodísticos, diarios *La Nación*, *Clarín*, *Ámbito Financiero*, *El Cronista*, *Infobae*, 26 de abril de 2007.

8. "Armonización de los Índices de Precios al Consumidor de los países del MERCOSUR y Chile". Informe técnico. Resultados 1999-2004. Proyecto de Cooperación Unión Europea- CEPAL.

discutir la próxima armonización metodológica. ¿Una revancha del destino o negligencia de quien la reasignó en su momento al cargo MERCOSUR, tal vez por desconocimiento de esta agenda internacional?

La tormenta que sacudió al INDEC excede las anécdotas con nombre propio. Es considerada una intervención política como fruto de pujas entre sectores con intereses contrapuestos.

Al momento de concluir esta investigación, a casi un año de lo que se considera una intervención política del INDEC, en pleno traspaso presidencial a fines de 2007, en el Instituto Nacional de Estadística y Censos los desplazamientos o destituciones de técnicos ya superaban la veintena. La investigación de la Fiscalía Administrativa continuaba. Había fracasado el trabajo de una comisión mixta formada por técnicos y gremios del INDEC y la jefatura de Gabinete para poner en marcha un programa gradual de recuperación de la credibilidad del INDEC. Se analizaba, incluso, la creación de un Consejo Asesor de Notables.

El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, durante la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003/2007) admitió que en noviembre de 2007 comenzaría a funcionar un nuevo sistema metodológico de medición para el Índice de Precios (IPC) (al momento de imprimirse este libro, este funcionario ocupaba el mismo cargo en el comienzo de la gestión de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner). “En noviembre vamos a poner en marcha definitivamente la normalización del INDEC”, anunció Fernández en declaraciones periodísticas.<sup>9</sup> Luego lo reiteró en otras dos ocasiones. Aunque nunca se dieron los detalles técnicos, se dejó trascender que contemplaría una actualización de la canasta de consumos que implicaría mayor peso en la medición para los bienes que para los servicios.<sup>10</sup>

En noviembre de 2007, el IPC se había empezado a medir con las dos metodologías, con el argumento de que a partir de la gestión de la presidenta Cristina de Kirchner se habrían despejado las dudas metodológicas.<sup>11</sup>

9. Declaraciones realizadas al diario *Clarín* en su edición del 7 de octubre de 2007 en el artículo titulado “El Gobierno quiere dejar el INDEC en orden”, de Alejandra Gallo, integrante de este equipo de investigación.

10. Gallo, Alejandra, “El Gobierno negocia con los empresarios una nueva canasta de alimentos”, *Clarín*, 12 de septiembre de 2007.

11. *Ibidem*.

## [32] Las manos en la data

Sin embargo, 2008 comenzó con sospechas en la medición del IPC, especialmente el de enero, que dio un polémico 0,9% cuando se esperaba en el mercado un 1% ó 1,2%. Esos desajustes del IPC, que continuaron en 2008, se ganaron incluso la condena por escrito del Fondo Monetario Internacional, organismo que observó que la medición oficial de la inflación argentina no coincide con otras estimaciones también argentinas, que la ubican muy por encima.

## Ni tan lejos ni tan cerca

Aunque parezca contradictorio con lo expuesto anteriormente, la metodología que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para medir el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en la Argentina está avalada por estándares internacionales. Incluso, los técnicos argentinos están altamente conceptuados en el mundo; tanto que, por ejemplo, asisten técnicamente a otros países latinoamericanos para mejorar y transparentar sus cálculos de IPC.

El escandaloso desprestigio que recae sobre este indicador y todo el INDEC, tal vez sin antecedentes desde su fundación en 1968, se explica por dos fenómenos. Uno es de índole mundial. Como el IPC en cualquier lugar del mundo mide precios promedio, en general la población siente que ese termómetro no responde a la sensación térmica que tiene en su bolsillo. El otro es de cocina doméstica. A ese grado de natural incredulidad pública, en el caso particular de la medición del IPC local se suma el entramado de presiones sectoriales, políticas y gubernamentales que está detrás de la política económica argentina, que pretende encorsetar la inflación. Eso luego derivó en una desprolija designación de funcionarios y en una investigación judicial, aún en curso al momento de publicarse este libro.

Siempre, en cualquier lugar del mundo, el poder que tiene una medición estadística determinada y su recepción por parte de la ciudadanía son elementos que no pasan inadvertidos para ningún gobierno. A fines de 2006, antes de que estallara el escándalo argentino del INDEC, Francia e Inglaterra, dos países con una historia de ciclos económicos más estables que los de la Argentina, protagonizaron un duro episodio de confrontación entre las mediciones oficiales de los precios y la opinión pública.

## 2. Maquillajes [33]

Ante la reiterada desconfianza de la ciudadanía en las mediciones del IPC de aquellos países, los institutos de estadística decidieron publicar en sus páginas web un método de cálculo que le permite a cada ciudadano que dude de la fórmula oficial ingresar su propia ecuación de costos mensuales y calcular su propio IPC.

El resultado fue que los cálculos domésticos diferían a lo sumo entre medio punto o un punto anual como máximo respecto de la medición nacional, según las tendencias de consumo y el nivel de ingresos. Así, el desprestigio quedó saldado porque el propio organismo decidió transparentar sus métodos de cálculo para recuperar su veracidad estadística.

En Estados Unidos, la polémica pública por la credibilidad de las estadísticas disparó una fuerte disputa entre la Reserva Federal y el Centro de Estadísticas Económicas hace 14 años. La Reserva decía que los precios estaban mal medidos y que eso complicaba la política cambiaria. El escándalo culminó cuando se convocó a un comité de expertos internacionales para evaluar sobre la base de parámetros internacionales la metodología de medición de precios, y llegó a la conclusión de que ese método era correcto. La Reserva Federal admitió públicamente su equivocación para restituir la confianza en la medición oficial de los precios.

Un poco más cerca, en Brasil, después de que el presidente Inacio “Lula” Da Silva obtuvo su segundo mandato consecutivo en las urnas, se modificó la metodología de cálculo de las cuentas nacionales. El gobierno brasileño enfrentaba críticas por el bajo nivel de crecimiento de su economía y el Instituto Brasileño de Geografía Estadística modificó esa medición. Pero lo hizo tras una larga ronda de negociaciones con distintos sectores. El resultado fue que, entre otros cambios, la economía brasileña pasó de crecer un 2,9% a un 3,6% en un año. Es decir, una variación del 0,7%. Y esa nueva metodología de cálculo para las cuentas nacionales quedó explícitamente detallada en la página web del organismo.<sup>12</sup>

En la Argentina, durante la última dictadura militar (1976/1983), el ministro de Economía Alfredo Martínez de Hoz armó su propio índice de precios. En su pelea política con el sector ganadero, elaboró lo que se denominó “el índice descarnado”, una medición de IPC que no computaba el

12. [www.ibg.gov.br](http://www.ibg.gov.br).

### [34] Las manos en la data

precio de la carne en el consumo de la canasta alimentaria mensual. Así pretendía demostrar que el índice general de precios estaba controlado. Mensualmente, entonces, se publicaba el IPC del INDEC y el IPC descarnado de Martínez de Hoz, y nunca coincidían. Pero se difundían ambos.

Del mismo modo, tomando otro ejemplo, la intención política de subestimar la fuerza de una medición oficial y su impacto real en la economía también enfrentó al gobierno del ex presidente Carlos Menem (1989-1999) con el INDEC por las mediciones de desempleo.

Durante el primer período del mismo gobierno, el ministro de Economía Domingo Cavallo eliminó del indicador de precios algunas bebidas alcohólicas. En el Plan de Convertibilidad (que establecía un tipo de cambio fijo de un peso=un dólar) había aumentado repentinamente el consumo de whisky, champagne y otras bebidas importadas, y eso podía disparar la medición de la inflación mensual.

Más cerca en el tiempo, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002/2004), el ministro de Economía Roberto Lavagna también protagonizó un duro choque con el INDEC por la medición de la pobreza e incluso llegó a elaborar él mismo su propio método de cálculo, que tampoco coincidió con la medición oficial.

El repaso demuestra que en lo estrictamente vinculado con las mediciones estadísticas internacionales de precios existe un problema de carácter estructural en todo el mundo, que surge de la brecha entre la percepción de los consumidores y la confección del método de cálculo. A la vez, las canastas que se toman como referencia para ese cálculo forman un esquema rígido que, por ejemplo, no contempla en simultáneo los cambios tecnológicos ni considera la posibilidad de que el consumidor sustituya algunos productos si en algún mes sus precios se disparan.

Los países más desarrollados actualizan la composición de sus canastas cada 5 años aun cuando tienen ciclos económicos más estables que los países en desarrollo. Estos últimos, en cambio, la actualizan cada 10 años, a pesar de tener economías más inestables. Por lo tanto, es habitual que las mediciones oficiales presenten un sesgo y que estén condenadas a ser juzgadas *a priori* por la ciudadanía aunque técnicamente sean impecables.

## 2. Maquillajes [35]

“Contrariamente a lo que la gente percibe, todas las mediciones de precios en el mundo, inclusive en la Argentina, tienden a sobreestimar la medición final, le agregan hasta un punto anual porque se sabe que la canasta con la que se mide es rígida”, consideró Juan José Llach, ex viceministro de Economía y actual economista y profesor del IAE, Instituto Argentino de Empresas.

Sin embargo, los cuestionamientos señalan que las transformaciones sufridas por el INDEC en 2007 tuvieron una clara intencionalidad de manipulación antes que de adaptación.

Tras los cambios ocurridos en el INDEC en el área de medición de IPC, se convocó desde el IAE a expertos de distintas ramas y de todo el mundo para firmar una solicitada mundial condenando lo ocurrido.<sup>13</sup> En el exterior, consultores privados locales admiten que son consultados respecto de la situación del INDEC porque los bonos de la deuda argentina cotizan atados al índice de inflación y por las proyecciones de inversiones. “Antes del cambio ocurrido en el INDEC, como pasa en todos los países del mundo, la gente percibía que se subestimaba la inflación; pero lo que pasó en enero de 2007 fue una especie de intervención política de ese organismo que no tiene precedentes”, consideró Llach, el ex funcionario de quien dependió la designación de los conductores del INDEC durante su gestión en Economía, quien incentivó durante su gestión (1991-1996) la publicación anticipada del cronograma de fechas en que el INDEC difundiría las mediciones de cada indicador, de acuerdo con el organigrama interno de ese instituto.

El ex titular del INDEC, Juan Carlos Del Bello, reconoció que “siempre hay política en el mundo de las estadísticas oficiales y en todos los países del mundo, y también incredulidad por parte de la gente en torno a las mediciones de inflación”. Sin embargo, el sociólogo considera que los cambios en torno a la medición del IPC durante 2007 resultaron “una intervención técnica que nunca había tenido una magnitud semejante”.

Si de buscar parámetros internacionales se trata, cabe destacar que la Unión Europea difundió en 2005 un “Código de buenas prácticas de las

13. [www.linksarg.com.ar](http://www.linksarg.com.ar).

## [36] Las manos en la data

estadísticas europeas”.<sup>14</sup> Allí se establecen 15 principios inviolables para garantizar la metodología, la transparencia, la difusión y la idoneidad de los científicos encargados de llevar adelante las mediciones.

El principio 13 habla de la oportunidad y puntualidad de las estadísticas. La UE ordena a los países miembros la fijación de una hora determinada para la comunicación de esa información y, del mismo modo, prevé que si hubiera un cambio en esa fecha, deber ser comunicado públicamente y deben explicarse las razones de la demora.

El principio 15, el último pero no por eso menos relevante, garantiza la accesibilidad y claridad estadísticas. Resguarda a través de protocolos estrictos el acceso a los datos de investigación de cada área y también obliga a los institutos de la Unión Europea a mantener informados a los usuarios acerca de la metodología utilizada y la calidad de la producción estadística.

## Un secretario, un índice

Comprender los cambios introducidos en el INDEC durante 2007 exige entender, en primer lugar, el trasfondo político que acompañó y motivó los movimientos.

Detrás de la designación de Beatriz Paglieri al frente de la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC) se tejió un entramado de factores ocultos que la explican.

El contexto interno fue una puja política entre dos áreas gubernamentales. Por ley,<sup>15</sup> el INDEC depende jerárquicamente del Ministerio de Economía. Sin embargo, la incorporación de Paglieri en el INDEC respondió a una necesidad del secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, dependiente del Ministerio de Planificación, quien buscaba tener su propia cuña dentro del instituto que mide mensualmente el rumbo de los precios. Se trata justamente del funcionario que comandó la mayoría de los acuerdos de precios con sectores considerados clave y de fuer-

14. “Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Para las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias”, Eurostat e Instituto Nacional de Estadísticas, mayo 2005.

15. Ley 17.622.

te peso específico en la medición global mensual del IPC (como empresas alimenticias y supermercados).

Las fuentes empresarias y gubernamentales consultadas admitieron que la trama oculta de los cambios fue la fuerte disputa política entre el Ministerio de Economía y la Secretaría de Comercio, que involucró distintas concepciones frente a la forma de enfrentar la inflación.

Además, los sectores involucrados aseguran que en sus negociaciones por los acuerdos de precios, Moreno protagonizó fuertes peleas con el sector empresario y solicitó, en muchas ocasiones con métodos cuestionables (aunque nunca condenados públicamente por los hombres de negocios), las listas de proveedores de industrias alimenticias, supermercados, frigoríficos, productores ganaderos, lácteos, harineros y molineros. Todos esos sectores tienen un peso determinante a la hora de medir el índice de Precios al Consumidor (IPC) cada mes porque son sectores y productos que impactan de lleno en la canasta alimenticia básica, crucial para la medición de pobreza e indigencia.

La búsqueda de las listas de proveedores apuntó a detectar en qué punto exacto de una cadena de comercialización bajo estudio se disparan los costos internos y arrastran hacia el alza los precios finales que paga el consumidor.

Esta pelea de poder interno en el seno del Gobierno se trasladó al territorio del INDEC. La intención que se le atribuiría a Moreno sería la de querer cruzar la información suministrada por los sectores privados en sus cadenas de costos y comercialización con los listados de los comercios encuestados por los técnicos especializados del instituto oficial de estadística. Tanto Bevacqua como Trabuchi se negaron a suministrar esa información, que está amparada en el secreto estadístico, cuyos alcances se detallan en este mismo capítulo.

El momento en que se desencadena la remoción de Bevacqua también responde a una coyuntura específica en materia de política de precios. En diciembre de 2006, la difusión oficial del IPC venía arrojando resultados que auguraban una suba pequeña pero permanente en los costos de los alimentos básicos, que tienen el mayor peso específico sobre el resultado final del IPC.<sup>16</sup>

16. Artículos diarios *Clarín*, *El Cronista* y *Ámbito Financiero*, 2007.

### [38] Las manos en la data

En realidad, si se toma todo el desagregado (el detalle por rubro) de los precios de 2006, se notará que en agosto sufrieron una estampida importante y que de haberse mantenido esa tendencia, el resultado de todo el año hubiera sido el alza del indicador.

Curiosamente, fuentes del sector privado consultadas a los efectos de esta investigación sobre este comportamiento de los precios coincidieron en señalar que por aquel entonces, las presiones del secretario Moreno para retomar negociaciones sectoriales y por renovar los acuerdos hasta entonces vigentes fueron en aumento.

De hecho, también siguiendo la serie de medición oficial desagregada, se desprende de la secuencia numérica que sus acciones hacia fines de 2006 parecieron tener éxito, porque esos precios bajo la lupa comenzaron a decrecer.

Es decir que la política de acuerdos de precios impulsada por la gestión de Néstor Kirchner dio sus frutos. Es tema de otro debate si los acuerdos de precios, que algunos denominan controles, son una política económica consistente o deseable. En cualquier caso, es un instrumento más de las ciencias económicas. Y en todo caso, no es intención de este trabajo concentrarse en esta polémica en particular sino en la descripción del actual estado de la generación de estadísticas de precios.

Frente a la coyuntura descrita que atravesaba la situación inflacionaria a mediados de 2006, en el corazón del equipo que defiende la política económica de precios encarnada en la figura de Moreno se cree, según fuentes consultadas, que el Gobierno debería haber intervenido tiempo antes, a partir de la tendencia que venía desplegándose en algunos indicadores estadísticos. Este mismo grupo, escuchado casi de modo cotidiano por Moreno y el sector gubernamental afín al Secretario, atribuye el aceleramiento de los indicadores a cierta manipulación por parte de un sector que dentro del INDEC y del Ministerio de Economía apostaba al fracaso de la política de acuerdos de precios y que pretendía que se eliminaran a partir de 2007, un año de elecciones presidenciales y en el que se retomaron desde sus comienzos discusiones salariales en sectores gremiales de peso.

Además de las cuestiones salariales, la medición del IPC sirve de parámetro (tanto en la Argentina como en otros países) para, por ejemplo,

ajustar bonos o tasas de interés. El sector afin a Moreno también atribuye parte de los movimientos inflacionarios a los intereses en torno a los bonos argentinos.

Siguiendo esta misma hipótesis, dentro del organismo un sector continuaría respondiendo a los lineamientos económicos liberales que dominaron la década del 90 en la Argentina. Desde la misma perspectiva admiten “desprolijidad” en la forma en que se desencadenaron los acontecimientos, pero defienden la idea de que a la hora de hablar de generación estadística existen algunos grados de libertad en el manejo de la información que pueden ser llevados al límite para evitar indicadores que perjudiquen las perspectivas económicas.

Este uso de la “libertad” se habría reflejado, a partir de enero, en el esquema metodológico con el que el INDEC computó dentro del IPC de ese mes los precios finales en dos sectores conflictivos por la época del año: medicina privada y turismo.

Efectivamente, en noviembre de 2006 Comercio inició dos rondas de negociaciones sectoriales que tendrían un peso decisivo en la medición de enero. Por un lado, comenzaron a discutirse ajustes en la medicina pre-paga y con el sector de turismo para evitar, de cara a la temporada alta que se avecinaba, un aumento importante respecto del año anterior en los paquetes turísticos.

Luego de varios capítulos en la negociación, el Gobierno y estos sectores acordaron un método para aplicar los aumentos, de manera que la suba real no golpeará a pleno en la medición estadística del IPC. Se permitió un aumento en el precio pero se modificó el cálculo de esa suba en la medición estadística para desdibujar ese aumento. A los prestadores de medicina pre-paga se les dio la venia para un aumento del 22% en las cuotas mensuales. Pero cuando se presentó públicamente ese pacto con la anuencia del sector privado, se dijo que los afiliados podrían optar por pagar un aumento pleno del 22% en sus cuotas o por permitir sólo una suba del 2% más algunos adicionales puntuales en ciertas prestaciones. Lo cierto fue que la mayoría de los afiliados optaron por el aumento general del 22%, pero en la medición oficial de este ajuste sólo se habría computado el aumento del 2% porque para el Gobierno ese había sido el alcance de la suba permitida.

## [40] Las manos en la data

Un modelo similar se instrumentó con el turismo. De hecho, los prestadores subieron sus precios en el rubro servicios adicionales pero se comprometieron a mantener la misma base de precios para paquetes estándar que habían fijado en la temporada alta invernal. Así mirados los números, a los efectos estadísticos la suba fue de un 3%, mucho menor a lo que los bolsillos de los viajeros sintieron en esa época.

Hechas así las cuentas y con la supervisión de Paglieri en el IPC, en enero, contrariamente a lo que todos los analistas preanunciaban, la inflación se ubicó por debajo del 1%, orilló el 0,9%. Una vez instalada la duda sobre la información suministrada por el instituto oficial de estadísticas, lo que al principio había sido sólo un recambio de funcionarios (no por eso un hecho de poca polémica) se agigantó y comenzó a generar consecuencias en otros aspectos políticos, económicos y sociales.

## Los coletazos del Índice

Ese punto porcentual que se “escapó” en enero y la impuesta conducción en el IPC dispararon una secuencia de marchas por parte de los propios trabajadores del INDEC, en general los afiliados a ATE. El otro gremio que también suma afiliados allí, UPCN, es de ideología cercana al Gobierno y está encuadrado en la CGT, mientras que ATE responde a la CTA. Este último gremio espera el reconocimiento de su personería jurídica por parte del gobierno kirchnerista.

En este contexto, el recalentamiento de la campaña de las elecciones presidenciales de octubre de 2007 aportó lo suyo. Comenzaron a difundirse mediciones privadas de precios. Por ejemplo, los equipos del PRO, cuyo referente político fue y es el jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, y la consultora Ecolatina, presidida hasta 2003 por el candidato presidencial opositor y ex ministro de Economía Roberto Lavagna, distribuyeron sus propios datos. En ambos casos colocaron sus porcentajes cercanos al 12% y 14% más que al 10% acumulado anual que pautó la gestión kirchnerista en el Presupuesto 2006.

Como dijimos anteriormente, la falta de credibilidad en la medición oficial de los precios se dio mientras comenzaban a retomarse discusiones salariales. Hasta ese momento, el rumbo que llevaban los precios había funcionado como referente en las negociaciones por los sueldos de

2006. De hecho, el promedio de subas salariales se ubicó en torno al 19% anual, mientras que la inflación del año fue del 9,8%.

Ante estas nuevas maniobras, los hombres de negocios comenzaron a contratar consultoras privadas para tener sus propios números en la ponderación inflacionaria y sentarse a la mesa de negociaciones. Las dudas sobre la inflación llegaron incluso a la propia CGT, cuyo titular, Hugo Moyano, disparó la orden de no tomar la inflación como parámetro negociador, algo que sí había hecho sólo un año atrás.

Algunos de esos informes privados<sup>17</sup> a los que se tuvo acceso durante esta investigación señalan que hasta enero, la brecha entre la inflación real y la inflación oficial era estable. Luego, desde la perspectiva privada, los precios de la construcción habrían crecido cerca del 20%, el costo de los aumentos salariales en torno al 17% anual y los precios libres no regulados se habrían acercado al 15%, lo que arrojaría una media en los precios ponderados de la economía del 13%.

Más allá de las diferencias, ninguno de esos informes previó una situación de riesgo hiperinflacionario, el gran fantasma de la economía nacional. El gran perjuicio, entonces, fue la falta de credibilidad en la medición oficial y, en consecuencia, la desaparición de un valor de referencia en el proceso de recomodación de todos los precios de una economía cuyo crecimiento ningún sector pone en duda.

## Las sospechas, la investigación

La metodología para medir el Índice de Precios al Consumidor (IPC) es lo suficientemente robusta como para enfrentar los riesgos de ser alterada o manipulada. Sin embargo, hay un pequeño punto en el que la imaginación humana podría ganarle a la perfección informática.

Para llegar a cada medición mensual del IPC se pone en juego un andamiaje que involucra a cientos de técnicos del INDEC, el seguimiento de 115.000 precios y 8.000 negocios, todos monitoreados rigurosamente una vez por semana (ver infografía en este mismo capítulo).

17. Informes internos elaborados por las consultoras privadas Ecolatina, SEL Consultores y Melconián Asociados.

## [42] Las manos en la data

Muy sintéticamente explicado, a partir de una muestra que sondea los lugares de suministro y el tipo de gastos mensuales en alimentos de una familia promedio, los encuestadores del INDEC (protegidos por el secreto estadístico) concurren cada semana a los mismos negocios, a registrar el movimiento en los precios de los mismos productos. En cada ocasión cargan el dato numérico que la góndola les da (o que el comerciante suministra, también protegido por el secreto estadístico). Lo almacenan en una computadora que a la vez está formateada con un sistema que automáticamente va calculando los precios ponderados de cada medición hasta llegar a un número final. Ese sistema de *software* fue diseñado y aprobado internacionalmente a través del Instituto Internacional de Estadística (ISI) para medir el IPC en distintos países. Por último, el número final de cada tipo de producto ingresa a otro sistema informático de cálculo que, sumando todos esos ponderados y arroja una cifra concluyente de movimientos de precios en los alimentos.

Pero allí no termina el proceso de medición mensual de IPC, porque a ese número habrá que agregarle además el peso de otros gastos mensuales que no necesariamente deben ser relevados una vez por semana, ya que se trata de precios que estructuralmente tienen variaciones (si es que las hay) mensuales. Por ejemplo, la cuota de la medicina prepaga o de un colegio privado. En estos casos, el costo fijo mensual de la familia promedio no necesita ser monitoreado semanalmente, como sí lo requieren el precio de la leche o del pan.

Toda esa información, además de estar cargada en una computadora, se recoge en una planilla estándar del encuestador del INDEC. Allí están los datos de ubicación de su muestreo y debe mantenerlos en reserva porque así lo establece la ley.<sup>18</sup> La misma norma estipula además que el comercio está obligado a suministrar información al encuestador del instituto oficial de estadísticas, a cambio de lo cual se mantiene obligatoriamente en reserva su identidad.

Cabe destacar que los encuestadores del INDEC no son pasantes o becarios con escasa experiencia en su función. Por el contrario, deben actualizar sus conocimientos a través de cursos obligatorios internos y

18. Art. 13, Ley 17.622: "Todas las personas que por razón de sus cargos o funciones tomen conocimiento de datos estadísticos o censales, están obligadas a guardar sobre ellos absoluta reserva". Dec. Reg. 3.110/70.

## Índice de Precios al Consumidor

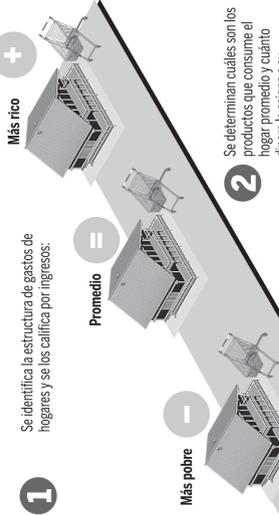
Existen tres criterios para la confiabilidad estadística del índice:

- 1 Representatividad de precios (encuestadores en la calle)
- 2 Representatividad de sus coeficientes de ponderación (media geométrica)
- 3 Fórmula final de cálculo (estándar internacional)

$$X + Y = Z$$

### Cómo se mide el IPC

- 1 Se identifica la estructura de gastos de hogares y se los califica por ingresos:



2 Se determinan cuáles son los productos que consume el hogar promedio y cuánto dinero le asigna a su consumo sobre el total de los gastos de ese hogar.

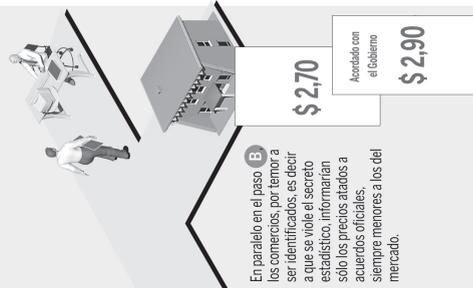
- 3 Los encuestadores van a buscar cómo se mueven los precios

INI

Identifican los centros de compra habituales para el área que les fue asignada.  
En total se trabajan 8.000 casos en áreas metropolitanas, casi el 80% del país. No se mide en todo el país.

## La manipulación

En la opción A las planillas serían fotocopias y entregadas a superiores para identificar esos comercios. Por eso la investigación judicial apunta a detectar una supuesta violación del secreto estadístico, contemplado en la Ley 17.622.



B En paralelo en el paso los comercios, por temor a ser identificados, es decir a que se viole el secreto estadístico, informarían solo los precios atados a acuerdos oficiales, siempre menores a los del mercado.

C Los superiores de los encuestadores (designados por el secretario Guillermo Moreno) reemplazarían la media geométrica en la computadora por el porcentaje de suba negociado en los acuerdos de precios con el Gobierno.



Se violaría así el criterio de representatividad de los precios

A Una vez por semana, es decir cuatro veces al mes, los encuestadores van a los mismos centros de compra a tomar los precios de los mismos productos. Las direcciones permanecen en el anonimato. Usan planillas escritas en las que ponen:



C Los cargan en una computadora que tiene un sistema informático estandarizado internacionalmente. Automáticamente la computadora da una media geométrica sobre la cual se calcula, a lo largo de todo el mes, el comportamiento que tuvo ese precio en particular.

#### [44] Las manos en la data

están sujetos a las condiciones que les impone el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SNAPA) que, aunque tal vez necesita ser actualizado, lo cierto es que impone determinados criterios profesionales que deben cumplir quienes ocupan un rol de semejante responsabilidad pública.

“Sabemos que lo que se está haciendo es planchar los precios, es decir, se toma como precio de referencia el pactado y no al que realmente se vende el producto al consumidor”, disparó Daniel Fazio, secretario general de la Comisión Interna del INDEC-ATE en una entrevista concedida específicamente para esta investigación.

Es importante destacar que a pesar de la afinidad ideológica abiertamente declarada en cuanto a la utilidad de las políticas de acuerdos de precios, Fazio condena de todos modos la falta de transparencia en la elaboración de estadísticas que pone en duda todos los otros indicadores y a los trabajadores del organismo oficial de estadísticas y censos: “Nosotros<sup>19</sup> no estamos en contra de la política de control de precios, porque no creemos en las bondades del mercado como las presentaba el neoliberalismo, pero tampoco creemos que la política de control de precios va a tener éxito porque dibujemos las estadísticas”, admite Fazio. El dirigente gremial, quien además es personal del instituto oficial de estadística desde 1985, también declaró, en el mismo encuentro con este equipo de investigación, que “hay algo que es mucho más grave, sospechamos que hay una violación al secreto estadístico porque muchos encuestadores nos dicen que cuando van a los comercios y a las empresas que tienen acuerdos de precios les entregan los precios de esos listados”.

Más allá de la legislación nacional, la independencia profesional y la confidencialidad estadística también son dos de los 15 principios considerados imprescindibles por la Unión Europea para la elaboración armonizada de sus estadísticas.<sup>20</sup>

19. El “*nosotros*” se refiere al gremio ATE, que conduce Fazio como delegado dentro del INDEC.

20. Principio 1. “Independencia profesional. La independencia profesional de las autoridades estadísticas de otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos, así como de los operadores del sector privado, garantiza la credibilidad de las estadísticas europeas. En la legislación se especifica la in-

## 2. Maquillajes [45]

Al momento de realizarse esta investigación, el equipo de abogados de ATE estaba terminando de elaborar una presentación judicial motivada en un cúmulo de denuncias recogidas en la seguidilla de asambleas que se dispararon dentro del organismo a partir de los cambios ocurridos en enero de 2007. Según la misma,<sup>21</sup> los encuestadores habrían denunciado que las nuevas autoridades del IPC los obligan a fotocopiar las planillas con las que salen a recoger información de precios y a entregar esas copias donde figuran datos de los comercios y empresas informantes, cuyo destino final desconocen.

Además de esta vía legal, las supuestas irregularidades en el manejo de la información secreta son motivo de una investigación que lleva adelante Carlos Manuel Garrido, titular de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Por las características de funcionamiento de la Fiscalía, su sentencia (aún en curso al momento de realizarse esta investigación) sólo tiene el poder de solicitarle a un juez que abra la causa pertinente, que podría incluso derivar en el pedido de destitución de un funcionario público por incumplimiento de su deber. “Lo que se desarrolla es una investigación preliminar que tiene por objeto determinar si hubo delito o si hubo una falta disciplinaria, y si la conclusión es que hubo un delito, debe promover la intervención ante el juez federal que corresponda; y si es una falta disciplinaria, promover un sumario administrativo”, explicó Garrido en una entrevista concedida a los autores.

---

dependencia de la autoridad estadística de las interferencias políticas y de otras interferencias externas a la hora de elaborar y difundir estadísticas oficiales”.

Principio 5. “Confidencialidad estadística. Deben garantizarse absolutamente la privacidad de los proveedores de datos (hogares, empresas, administraciones y otros encuestados), la confidencialidad de la información que proporcionan y su uso exclusivo a efectos estadísticos. Se establecen sanciones importantes por cualquier incumplimiento premeditado de la confidencialidad estadística. Existen disposiciones físicas y tecnológicas para proteger la seguridad y la integridad de las bases de datos estadísticas. Se aplican protocolos estrictos a los usuarios externos que acceden a microdatos a efectos de investigación”. *Código de las buenas prácticas de las estadísticas europeas. Para las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias*, Eurostat e Instituto Nacional de Estadística, mayo 2005.

21. Denuncia judicial en curso a cargo del equipo de abogados de ATE.

## [46] Las manos en la data

La indagación de Garrido se generó a partir de la denuncia presentada por un grupo de legisladores pertenecientes a partidos no gobernantes que solicitaron “se investigue la conducta administrativa y la probable comisión de delitos por parte del secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno”.<sup>22</sup> Recordemos que, como se señaló anteriormente en este mismo capítulo, ese funcionario está sospechado de solicitarle al INDEC la identificación de los comercios y empresas a los que recurre ese organismo de estadísticas para obtener información.

“Las vías de la investigación apuntan a saber si hubo o no una violación del secreto estadístico, porque hay una ley que lo establece y, al mismo tiempo, si se violó o no el Código Penal, que condena la revelación de información pública, que debe ser secreta”, se limitó a decir Garrido, acotado por las exigencias del secreto de sumario, ya que la investigación no había concluido.<sup>23</sup> Para comprobar la sospecha de la denuncia disparadora de esta investigación, la Fiscalía deberá demostrar que se violó el secreto estadístico, es decir, que se habría revelado, como dicen los denunciantes de ATE, la identidad del informante.<sup>24</sup> Pero además debería obtenerse prueba de que se adulteró la información pública, es decir, de que en lugar de cargarse en el *software* correspondiente los precios obtenidos por los encuestadores del INDEC, se

22. Textual, extraído de la carta de presentación de los legisladores radicales Ernesto Sanz, presidente del bloque de senadores de la UCR, Mastrandea, Massoni, Taffarel, Gerardo Morales, presidente del Comité Nacional de la UCR, Zavalía e Isidori. Presentada el 14 de febrero de 2007 ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

23. Dec. Reg. 3.110/70, Art. 14: “Las declaraciones y/o informaciones individuales no podrán ser comunicadas a terceros –aunque se trate de autoridades judiciales o de servicios oficiales ajenos al SEN– ni utilizadas, difundidas o publicadas en forma tal que permitan identificar a la persona o entidad que las formuló”. Art. 15: “ Los servicios estadísticos periféricos podrán tener acceso a las informaciones individuales captadas por los servicios estadísticos centrales siempre que cuenten con instrumentos legales que establezcan el mismo régimen de obligaciones, prohibiciones y penalidades en resguardo del secreto estadístico”. *Código Penal*, figura 157.

24. Ley 17.622, Art. 10: “Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretas y sólo se utilizarán con fines estadísticos. Los datos deberán ser suministrados y publicados, exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieran. Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido, razón social, domicilio y rama de actividad”.

## 2. Maquillajes [47]

cargó el porcentaje fijado en los acuerdos de precios. Si esto fuera así, habría una violación del Código Penal porque no habría ningún documento oficial administrativo del INDEC que demostrara que todos los resultados del IPC desde enero hasta la fecha fueron fidedignos, de acuerdo con una metodología de cálculo específica que fue solicitada por la Fiscalía en cuestión y no obtuvo respuesta al momento de realizarse esta investigación. Por otra parte, como se trata de un fiscal y no de un juez, éste no tiene atribuciones para obligar a ningún funcionario a la entrega de la documentación reclamada. Por ahora, los resultados de IPC cuestionados fueron difundidos mediante comunicados de prensa, pero esos documentos no tienen validez suficiente a los efectos de la administración pública nacional, es decir, no tienen peso de instrumento oficial.

Desde su experiencia como ex conductor del INDEC y exclusivamente a los efectos de esta investigación, Juan Carlos Del Bello consideró que “en los últimos sucesos vinculados al INDEC se violó uno de los criterios básicos de la confiabilidad estadística en medición de IPC, que es la representatividad de los precios”. Los otros dos serían, según su opinión, la representatividad de los coeficientes de ponderación y la fórmula de cálculo.

En el riñón de extrema confianza del secretario Moreno desestiman que haya una violación o manipulación metodológica porque creen que al establecer un modo distinto de ingresar a partir de enero la medición de precios en los rubros de medicina prepaga y turismo, lo que se generó fue una nueva serie histórica de comparación.

Pero es justamente el hecho de haber roto esa serie de comparación hacia atrás el gran pecado capital cometido en el mundo de la estadística confiable y es una pieza clave en el proceso de la manipulación de la información pública.

### **Ideas para desarmar el nudo**

Uno de los grandes desafíos que debaten en su seno los integrantes del INDEC es cómo recuperar la credibilidad en sus mediciones, no sólo de la opinión pública sino de los informantes en el organismo.

## [48] Las manos en la data

Existen dos grandes líneas de pensamiento. Una de ellas cree que la mejor salida sería que el INDEC pasara de ser un organismo descentralizado, como ocurre en el presente más allá de su dependencia administrativa del Ministerio de Economía, a ser un organismo autárquico, al estilo de lo que es actualmente la AFIP. La autarquía daría a sus autoridades mayor independencia frente a los nombramientos políticos. El INDEC dejaría de depender del Ministerio y tendría presupuesto propio, en lugar de fijarse a través de una partida de la cartera de Hacienda. Otros, por el contrario, no consideran necesario modificar el actual status jurídico del INDEC para recuperar su credibilidad. Creen, en todo caso, que la constitución de un Consejo de Notables podría matar dos pájaros de un tiro: reestablecer primero la credibilidad en sus informantes y, en un segundo paso, volver a tener estadísticas creíbles y confiables para la ciudadanía.

El caso de supuesta violación del secreto estadístico en el INDEC es el primero de este tipo en la historia de la investigación judicial.

**CAPÍTULO 3**  
**Números y pobreza**



## CASO LOS PILETONES



*Después de la crisis de 2001, la peor de los últimos 40 años en términos estructurales, sociales, políticos, culturales y económicos, los niños y los ancianos que se cayeron del sistema y nunca volvieron a ser recuperados fueron los más afectados.*

*Al año siguiente de la terrible crisis de 2001, la Argentina llegó al mayor pico de pobreza de su historia reciente: el 54,3% del total de la población vivía bajo la línea de pobreza y el 24,7% lo hacía debajo de la línea de indigencia. Hoy, según las mediciones oficiales, esos indicadores son de 26,6% y 9%, respectivamente.*

*Detrás de las mediciones del índice de pobreza de cualquier país hay un entramado de intereses que poco tienen que ver con la decisión política de erradicarla como fenómeno social. De esos intereses se cuelgan organismos internacionales de crédito, consultoras, partidos políticos e incluso gobiernos.*

*En la Argentina, con las mediciones oficiales de pobreza se pueden distribuir recursos nacionales a las provincias, planes asistenciales y créditos internacionales. También se puede discutir la metodología con la que se la mide: lo hicieron todos los ex presidentes de estos últimos 25 años de democracia porque la cara más dura de la pobreza es que con ella se hacen política y negocios. Mientras este debate transcurre, la pobreza infantil parece ser el rasgo característico de la actual composición social argentina tras la tremenda crisis de 2001. Por ejemplo, un estudio de la CTA que ensaya a fines de 2006 una actualización de una de las bases de datos con la que oficialmente mide la pobreza el INDEC reveló que el 55,9% de los argentinos menores de 14 años son pobres. La medición oficial no es más alentadora: los calcula en el 46,3% de ese universo de la población. En 17 de las 23 provincias del país, más del 50% de los menores vive en hogares pobres.*

*Otro ejemplo. Si de brecha social se trata, un informe de la Universidad Católica Argentina que ensaya una radiografía sobre la pobreza de 2006 reveló que entre 2004 y esa fecha, los problemas de acceso a los alimentos*

## [52] Las manos en la data

*básicos en los hogares pobres disminuyeron. Pasaron de ser del 11% al 4%. Sin embargo, dos de cada diez personas adultas pobres que viven en grandes conglomerados urbanos confesaron que no tienen tiempo libre, algo tan básico como el descanso, un indicador humano indispensable y que ninguna estadística mide.*

*En el Ministerio de Trabajo, un informe realizado en diciembre de 2007, reveló que los planes Jefas y Jefes (que no se computan dentro de las mediciones oficiales de desempleo pero sí se cuentan a la hora de distribuir recursos fiscales) disminuyeron desde 2002 hasta esa fecha de 2,5 millones a 800.000. Sin embargo, se crearon otros programas de asistencia. Hoy, ya hay generaciones de menores que nunca vieron trabajar a sus padres.*

*Muy pero muy lejos de los ensayos estadísticos y de las políticas públicas y de la intelectualidad propia de los debates, unos 1.600 niños y ancianos tienen que resolver en Villa Soldati, a sólo 10 km del Obelisco, su pobreza cotidiana. Se alimentan en el comedor comunitario Los Piletones. Margarita Barrientos (foto) lo fundó en 1966. Es una casa humilde con techo de chapa y cocina a leña que Barrientos y su esposo manejan después de haber conocido el hambre con estómago propio. En todos esos años el comedor comunitario creció y Barrientos también; incluso hoy cuenta con una página web ([www.comedorlospiletones@yahoo.com.ar](http://www.comedorlospiletones@yahoo.com.ar)) y se sostiene con aportes públicos y donaciones privadas. Hoy, el lugar sigue siendo humilde pero se transformó en la “Fundación Margarita Barrientos”, que además del comedor tiene un centro de salud, farmacia, guardería para niños, centro de atención de ancianos y biblioteca. En el centro de salud se atienden 1.500 personas por mes. Por la guardería pasan 70 chicos de seis meses a cuatro años de edad, quienes reciben desayuno, almuerzo y merienda, al igual que 45 personas que asisten al centro de día para ancianos.*

*Ese comedor en Villa Soldati es sólo un ejemplo pequeño de la extensa Argentina profunda.*

---

## El “negocio” de los pobres

Como pasa con la inflación, la pobreza es otro índice estadístico sobre el que cualquier gobierno, cualquiera sea su tinte partidario, se interesa particularmente en poner la lupa. Su disminución mostrará un logro de

gestión con claro rédito electoral y, por el contrario, su incremento amenaza con una condena por parte de los votantes en las urnas.

Como se vio en el capítulo anterior, la suba en los precios y/o la inflación se convirtieron en una obsesión para la política nacional. Fue así tanto para el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) como para el amplio abanico opositor, que encontró en ese tema un eje troncal para la campaña electoral presidencial de octubre de 2007.

De la misma manera, en la era de la convertibilidad, con otro modelo económico que ancló el tipo de cambio en la tramposa relación del “uno a uno” y donde la inflación no era un eje conceptual de ese sistema de precios, los niveles de pobreza fueron una obsesión para los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003).

A las pujas que inevitablemente se suman en el ámbito político interno, en el caso de la medición de la pobreza se agrega otro ingrediente. A diferencia de lo que pasa con los índices de precios, donde hay estrictos parámetros internacionales para medirlos, en el cálculo de la pobreza no existe estadísticamente una única convención metodológica internacional. Eso provoca numerosas tensiones en torno a este indicador, que es clave en cuanto a las respuestas para mejorar la calidad de vida de las personas.

Mucho se juega detrás de una cifra. No se trata sólo de las pujas partidarias con interés electoral. Detrás de la medición de pobreza se mueven otros numerosos intereses; por ejemplo, las designaciones asistenciales, las distribuciones de la coparticipación entre Nación y provincias y el otorgamiento de créditos por parte de organismos internacionales que lucran, indirecta o directamente, con estos indicadores de pobreza.

Sobre la base de estos índices se deciden los montos a prestar y, en consecuencia, los intereses que luego esos mismos organismos les cobrarán a los Estados endeudados cuando deban devolver el dinero. Es decir: cuanto más alto es el índice de pobreza de un país, mayor es la posibilidad de que ese Estado obtenga una abultada suma de dinero. Sin embargo, al mismo tiempo se da la paradoja de que esos mismos Estados pobres que toman préstamos para reducir la cantidad de ciudadanos pobres que tienen en su territorio deben pagar intereses muy altos para devolver lo

## [54] Las manos en la data

adquirido. En definitiva, aunque resulte crudo decirlo, prestarles a países pobres es un negocio financiero “redondo”.

### **Crterios internacionales**

La dificultad para que haya un criterio estadístico uniforme internacional para cuantificarla radica en la complejidad de la pobreza como concepto político, social, cultural y económico.

En el mundo, y en términos generales, conviven dos métodos estadísticos. Uno calcula la pobreza a través de las denominadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta metodología responde a la estimación de la llamada pobreza estructural y tiene en cuenta, entre otros elementos, las características de la vivienda y el nivel educativo del jefe de hogar. El otro procedimiento mide la pobreza por ingreso. De este método surgen la línea de pobreza y la línea de indigencia, con mucho impacto en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). “Uno indica una cosa, y el otro, otra cosa. Es decir, se puede ser pobre por el acceso que se tiene a bienes y servicios básicos, es decir, porque se lo mide por ingresos. Pero también al revés, se puede ser rico porque alguien es traficante de drogas o tiene un puesto en un mercado que trabaja en negro y evade muchísimo, entonces accede a un consumo no sólo de bienes básicos sino sofisticados; pero se es muy pobre socialmente o debido al nivel de educación del jefe de hogar. Son, entonces, dos realidades, por eso hay que ver bien qué mide cada cosa”, explicó en una entrevista mantenida únicamente a los efectos de esta investigación Juan José Llach, ex viceministro de Economía y directivo académico del Instituto Argentino de Empresas (IAE), el 17 de abril de 2007 en el campus universitario del IAE..

La medición por NBI tiene que ver con la condición educativa del jefe de hogar en cuestión y las condiciones sanitarias de la vivienda, entre otras variables, y se basa en los censos poblacionales, que en el caso de la Argentina se realizan cada 10 años pero que en los países más desarrollados se hacen cada 5 años.<sup>1</sup>

1. La actualización estadística de estos censos también influye en la canasta de consumos que se utiliza para calcular el IPC, como se detalló en el capítulo referido al INDEC.

### 3. Números y pobreza [55]

“Los países europeos consideran que un hogar pobre es aquel que tiene sus ingresos menores a la mitad del ingreso per cápita, es una tontera de cálculo”, disparó el especialista internacional en estadística Juan Carlos Del Bello,<sup>2</sup> quien protagonizó una fuerte pelea metodológica siendo responsable del INDEC con el por entonces ministro de Economía Roberto Lavagna, luego candidato presidencial de UNA. “Este método es el que se denomina ‘de medición de pobreza estructural’. ¿Cuáles son los resultados de la medición de la pobreza estructural?: una mejora gradual sistemática en todos los países del mundo”, consideró Del Bello en una entrevista realizada en la ciudad de Buenos Aires el 19 de abril de 2007.

Otro de los problemas que se le atribuyen a este tipo de medición internacional de pobreza es que es fácilmente manipulable en términos políticos, sobre todo en el otorgamiento de planes asistenciales y por parte de organismos internacionales. “Después de la terrible crisis de 2001, Lavagna, en su gestión de ministro, quería mostrar que había menos pobres. Por eso decía que tenía que medir, como director del INDEC, la canasta básica con los precios mínimos, en lugar de hacerlo como debe hacerse, de acuerdo con parámetros internacionales y como lo hice con mi equipo en el INDEC, por precios promedio” –aseguró Del Bello–. A mí me bancó [el ex presidente Eduardo] Duhalde; nos sentó con Lavagna y nos pidió que nos quedáramos tranquilos. Y decidimos seguir respetando la serie histórica de medición como se venía haciendo”, agregó.<sup>3</sup>

Con mucha frecuencia, en los ejercicios de medición basados en este método (por ingresos) se introduce una definición política de pobreza, la cual tiende a reflejar el nivel de satisfacción de las necesidades esenciales que se consideran deben ser garantizadas y que resultan viables de satisfacción.

En la CEPAL se desarrolló un método que mide la pobreza por nivel de ingreso a partir de una canasta básica de alimentos a la que se le agregan los gastos no alimentarios. Es un método que utiliza sólo América Latina y ni siquiera todos los países de ese continente lo aplican.

A diferencia de la canasta básica que se utiliza para medir el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que es una tasa de variación, en el caso de

2. Entrevista realizada por este equipo de investigación.
3. *Ibidem*.

## [56] Las manos en la data

la medición de pobreza la canasta alimentaria que se utiliza es un valor, porque va a dar el equivalente en kilocalorías que un adulto necesita para no ser indigente.

## Las peleas estadísticas por los pobres

El año 2007 será recordado como la fecha en la cual el debate sobre las estadísticas rompió el iglú académico. Los escándalos en torno a la intervención política del área del IPC (Índice de Precios al Consumidor) del INDEC, a partir de febrero de 2007 en manos del por entonces secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, pusieron en la tapa de todos los diarios las pujas políticas relacionadas con la elaboración de estadísticas. El descrédito en torno a la medición de precios salpicó a todo el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el cálculo de pobreza también estuvo en el ojo de la tormenta.

Cynthia Pok fue la encargada del área que mide la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) hasta julio de 2007. Días antes de que se difundiera ese cálculo oficial, la funcionaria declaró públicamente que no estaba en condiciones de llevar a cabo esa medición por las maniobras realizadas en el área de precios y por la inevitable vinculación metodológica entre la pobreza y la canasta de bienes con la que se miden los precios. “Para calcular la pobreza y la indigencia es necesario comparar el ingreso de los hogares con las canastas básicas alimentarias y totales, que están dentro del IPC. Entonces, no podíamos distinguir –ni nosotros ni los usuarios de la estadística– cuándo los cambios finales se debían a la realidad y cuándo a la metodología usada para calcularlos –argumentó Pok–. Mi objeción fue ésa: yo no tengo explicación para el cálculo que hicieron del índice de precios; por eso no puedo calcular correctamente la cantidad de pobres que hay en el país”.<sup>4</sup>

El desplazamiento de Pok del área de pobreza se produjo luego de 26 años consecutivos de trabajo de esa especialista en estadística dentro del INDEC. Casualmente, fue desplazada de ese puesto de trabajo luego de que declaró ante los fiscales Manuel Garrido y Carlos Stornelli en la causa

4. “El escándalo del INDEC. Las estadísticas no son patrimonio ni de iluminados ni de un gobierno”, entrevista revista *Gente*, N° 2.203, 9 de octubre de 2007, págs. 164-168.

que investiga las maniobras en el organismo oficial de medición de estadísticas y censos.<sup>5</sup>

Luego de su desplazamiento y tras finalizar una huelga realizada por trabajadores del INDEC en protesta por los cambios realizados durante la gestión de Kirchner, Pok también declaró: “Nadie tiene idea de cuántos pobres tiene hoy el país. La intervención en el INDEC sacó un informe que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no elaboró y como eliminaron la parte explicativa, no se sabe la metodología ni si se está trabajando con las poblaciones correctas. Hicieron un informe escandaloso”.<sup>6</sup>

Muchos analistas y fuentes oficiales atribuyen la incertidumbre en torno a las estadísticas del INDEC a una fuerte pelea gremial. Sin duda, aunque este ingrediente tenga un fuerte peso en este tema, la intervención política de la Secretaría de Comercio provocó que la incertidumbre se extendiera a todo el universo metodológico. “Si las intervenciones en el INDEC hasta ahora habían jaqueado el dato de inflación, ahora la enfermedad de la duda sobre los índices se contagia”.<sup>7</sup>

Según Pok, la cifra dio tan baja porque “el desempleo en julio en Capital Federal y el Gran Buenos Aires no fue relevado, por el paro existente en el INDEC”.<sup>8</sup>

Esas irregularidades incluso nublaron otros resultados estadísticos alentadores. Por ejemplo, en septiembre de 2007, el desempleo se ubicó por primera vez en 14 años en una cifra de un dígito. En ese mes fue de 7,7% y acumuló un 8,5% en el segundo trimestre del mismo año (aunque computando los planes asistenciales Jefas y Jefes llega a 9,5%).

Aunque esa noticia se festejó en todo el país porque el desempleo tenía cifras de dos dígitos desde 1993, el descrédito público y las maniobras de

5. Al momento de realizarse esta investigación, también el juez Daniel Rafecas, en reemplazo de su colega Rodolfo Canicoba Corral, quien se declaró incompetente, llevaba adelante una causa en la que investigaba si empleados o funcionarios del INDEC destruyeron pruebas.
6. Entrevista realizada por este equipo de investigación.
7. Bermúdez, Ismael, “Desplazan a más técnicos en el área de precios del INDEC”, *Clarín*, 14 de septiembre de 2007, pág. 14.
8. Entrevista realizada por este equipo de investigación.

## [58] Las manos en la data

intervención provocaron dudas aun en ese aspecto. Con todo, a pesar de la baja sigue habiendo en la Argentina 1,3 millones de personas sin trabajo.

En un trabajo realizado en conjunto con diferentes dirigentes kirchneristas y compilado por el director de la Escuela Nacional de Gobierno Nicolás Trotta, Daniel Arroyo, actual ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires y ex ministro de Desarrollo Social de Néstor Kirchner, destacó un párrafo interesante en lo que hace a su visión de los índices de pobreza y desliza cierto grado de autocrítica en lo que respecta al mecanismo de medición: “En cuanto a los indicadores de la pobreza, se puede observar una sustancial mejoría luego del pico alcanzado en octubre de 2002, llegando hoy a 38,5%. A partir del segundo semestre de 2003 y como consecuencia del crecimiento de la economía, del empleo y de la recomposición salarial, los índices de indigencia disminuyeron un 100%, hasta alcanzar a un 13,6% de la población. Sin embargo, esos indicadores continúan siendo altos, hoy 13.200.000 argentinos se encuentran en situación de pobreza”, señala Arroyo.<sup>9</sup>

El trabajo de Arroyo se encuadra en una compilación denominada “Argentina 20 propuestas para profundizar la transformación”, lleva el prólogo del por entonces (y también ahora) jefe de Gabinete, Alberto Fernández, es de editorial Lumiere y se publicó en septiembre de 2006, es decir, cuando el escándalo sobre el INDEC ya había estallado. Sin embargo, en una nota a pie de página a raíz de la cita anterior, Arroyo señala: “Esto implica (en alusión a los más de 13 millones de argentinos en situación de pobreza) 700.000 menos pobres que en el segundo semestre de 2004. De todos modos –añade–, estas cifras no incluyen a la población rural, que no es relevada por la EPH pero en la cual generalmente la pobreza es mayor que en las zonas urbanas”.

Es decir que el propio Ministro de Desarrollo, que debe atender a la población más necesitada del país, está admitiendo que los índices por los cuales se mide la pobreza no son completos ni efectivos. Por ejemplo, se deja afuera de la medición, como él mismo señala en ese artículo, a poblaciones rurales que viven en situaciones de pobreza mayor que en las ciudades.

9. Trotta, Nicolás (Comp.), *Argentina: 20 propuestas para profundizar la transformación*, Ed. Lumiere, Bs. As. 2006.

### 3. Números y pobreza [59]

Este no es un punto menor y marca una diferencia con los índices de pobreza de muchas ONG o de la CTA, que sí miden la pobreza en zonas rurales, sobre todo en el noroeste argentino, donde los niveles de indigencia y pobreza son muy elevados pero el INDEC no los toma en cuenta.

Otra razón que jaquea la credibilidad de la medición de pobreza es que en 2004, el INDEC realizó una encuesta que actualiza la estructura de gastos en los hogares pero nunca la aplicó, al menos al cierre de la presente investigación. El Instituto de Estudios y Formación de la CTA –un gremio que aún no obtuvo su personería jurídica como sí posee la CGT– realizó un informe a partir de la actualización metodológica de la encuesta y se concentró en la pobreza. El documento se denomina “Una realidad más complicada. El mapa de la pobreza argentina: los efectos de actualizar la metodología”. Ese documento elabora a fines de 2006 una medición de la pobreza nacional sobre la base de la encuesta que el INDEC hizo en 2004 pero que nunca puso en práctica para calcular los indicadores estadísticos.

El informe admite que aun usando la encuesta actualizada, coincide con la medición del INDEC sobre que el nivel de actividad económica es hoy muy superior al de 1990. Sin embargo, al medir la pobreza es exactamente al revés.

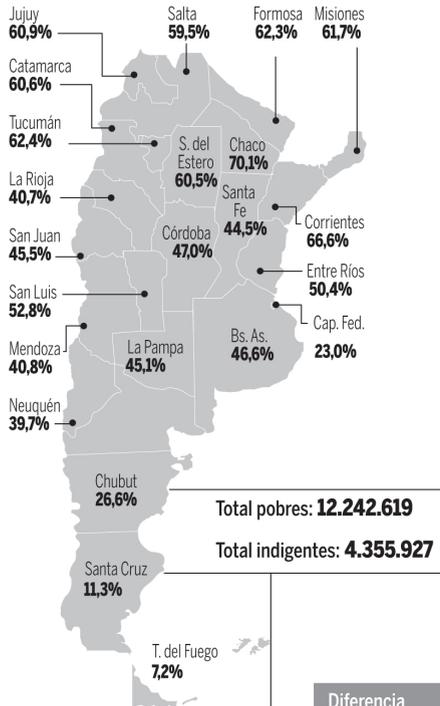
Si el INDEC aplicara adecuadamente una actualización metodológica sobre los indicadores vigentes, permitiría saber que hay tres millones de pobres más que los hoy reconocidos, y que la pobreza exhibe situaciones regionales y por tramos de edad más graves e incluso diferentes que las hoy identificadas.

Lo que denuncia la CTA es que el patrón de consumo sobre el que se basa hoy la estadística oficial no sólo está desactualizado porque tiene 20 años de antigüedad, sino porque no da cuenta de que ya en los años 80 existían más habitantes dentro de la línea de pobreza que los que se median oficialmente. Eso ocurre por medir la pobreza con la estructura de gastos en los hogares que se tenía en los 80 y por no ir actualizando esa estructura de gastos en forma permanente. “El INDEC debería explicar por qué no aplica una encuesta que ya está realizada y que actualizará nuestras estadísticas; tal vez porque en ese caso debería blanquearse que los pobres son muchos más que los que se di-

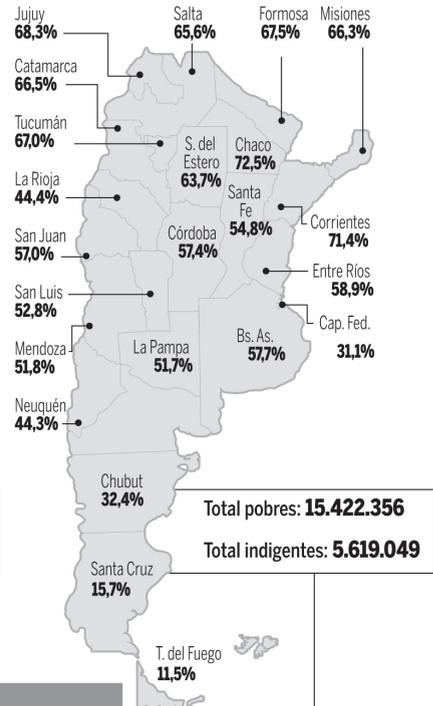
## Encuesta oficial vs. encuesta privada

Comparación entre las mediciones hechas por el INDEC y las realizadas por ONG/Gremios

### Método oficial (INDEC)



### Método CTA



**Diferencia**  
Total pobres: + 3.179.737  
Total indigentes: + 1.263.122

## POBREZA

### Metodología internacional

① Estructural (Necesidades Básicas Insatisfechas). Para NBI se utiliza información del Censo Nacional de Población.

### Ingresos

② Para medir la pobreza hay que elaborar una canasta básica de alimentos (de allí su conexión con el IPC, Índice de Precios al Consumidor) y además se suman los gastos no alimentarios.

③ Los que están por debajo de ese valor de la canasta básica son indigentes.

④ La medición de pobreza carece de una metodología internacional establecida. Por eso, para su rigor metodológico es importante la actualización de lo que en la Argentina se denomina la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Las objeciones a la última medición de pobreza apuntan a la falta de actualización en la encuesta porque mide hábitos de consumo desactualizados para la población.

En este sentido apuntan las críticas de los desplazados en esta área dentro del INDEC, que dicen que "no se sabe con qué encuesta están trabajando" para medir pobreza. También la CTA señala que, actualizando esa encuesta, hay en el país 3 millones más de pobres que los que se miden oficialmente. Es decir que, según ese informe, habría 15 millones de pobres en el país y 5 millones de indigentes.

Fuente: CTA, elaboración propia en base a la Base Usuario Ampliada - EPH- 1er. semestre 2006.

### 3. Números y pobreza [61]

cen en la Argentina”, denunció el también diputado por la CTA Claudio Lozano.<sup>10</sup>

Entonces, según la CTA, con la actualización de esos gastos de hogares y considerando el total de la población del país, la tasa de pobreza se incrementaría en 8,2 puntos. Pasaría del 31,4% al 39,6%; es decir que supone un incremento en la tasa de pobreza del 26%. En el mismo sentido, la tasa de indigencia aumentaría en 3,2 puntos. Pasaría del 11,2% al 14,4% y colocaría así la tasa en 29%.

Entre las principales conclusiones se destaca que las personas en situación de pobreza en todo el país pasarían a ser 15.422.356 porque la nueva metodología captaría más de 3 millones de nuevos pobres. Del mismo modo, se captarían más de un millón de personas que pasan hambre, con lo que la indigencia llegaría a 5.619.049 argentinos.

La segunda conclusión del mismo informe advierte que dentro de la nueva estructura de pobres, los más “captados” por la actualización del gasto en los hogares son los menores de 14 años y los mayores de 65 años. En el primer caso, todos los argentinos menores de 18 años pasan a engordar la tasa de pobreza del 46,19% al 55,6%; y la tasa de mayores de 65 años en todo el país abarca con este método al 67,7% de todo ese grupo social.

Por último, si se mide la actualización por regiones, se desprende que “en 17 de 23 provincias argentinas, más del 50% de la población vive en hogares pobres”.<sup>11</sup>

## **Campaña política, asistencialismo y el negocio de los organismos internacionales**

Más allá de las discusiones metodológicas específicas en torno a la medición de la pobreza, ese indicador funciona como parámetro para distribuir planes asistenciales, créditos internacionales y repartir impuestos entre Nación y provincias.

10. Gallo, Alejandra, “Todo el INDEC ahora bajo la lupa”, *Clarín*, 25 de julio de 2007.

11. Trabajo realizado en marzo de 2007, coordinado por Claudio Lozano. Equipo de trabajo integrado por Daniel Petetta, Tomás Raffo y Ana Rameri.

## [62] Las manos en la data

Como los momentos políticos cambian, en 2007 Roberto Lavagna, no ya como ministro de Economía sino como candidato presidencial por UNA, junto a su compañero de fórmula Gerardo Morales (radical), encargó a su equipo de campaña un estudio sobre pobreza. Al momento de imprimirse este libro, esa alianza electoral había quedado trunca tras el acercamiento de Lavagna al ex presidente Kirchner por la normalización del Partido Justicialista.

Según el Instituto para la Concertación, Equidad y Democracia (ICEDE), “luego de la crisis de 2001, la formulación e implantación de programas sociales masivos de transferencia de ingresos (planes sociales) constituyó una reacción razonable para el corto plazo. En este contexto, el plan Jefas y Jefes de Hogar constituyó el núcleo duro de la nueva política social”. Sin embargo, el mismo informe denunció que “cinco años después, en la práctica no se han registrado cambios importantes en esos programas de transferencia de ingresos”.

El mismo trabajo realiza un cruce estadístico entre los electores por provincia y la cantidad de beneficiarios de planes asistenciales para demostrar la interdependencia entre la política y la pobreza.

El ranking lo encabeza Jujuy con el 28,99%, seguido por Formosa con el 27,40%, Chaco con el 20,02%, Santiago del Estero con el 18,51% y Corrientes con el 17,84%. Las provincias que menor porcentaje tienen son La Pampa con el 4,71%, Chubut con el 4,37%, Tierra del Fuego con el 3,60%, Ciudad de Buenos Aires con el 2,75% y Santa Cruz con el 2,17%. En esos porcentajes se incluyen los principales programas nacionales, como Jefas y Jefes de Hogar, Empleo Comunitario y Seguro de Empleo, entre otros. No se incluyen los programas provinciales ni municipales. El plan Familias se lanzó en mayo de 2005 con el objeto de incorporar a las mujeres beneficiarias del plan Jefas y Jefes a una nueva modalidad, para lo cual deben presentar certificados de controles de salud, así como asistencia y permanencia escolar de sus hijos, aunque de acuerdo con las conclusiones a las que llega el mismo informe de ICEDE, “lamentablemente su implementación no ha avanzado al ritmo deseable”.

De acuerdo con los datos obtenidos en ese trabajo de campaña pre-electoral sobre la base de la información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Social, a enero de 2007, el plan Familias registraba un total

### 3. Números y pobreza [63]

de 371.290 beneficiarios, en tanto que el programa Jefas y Jefes aún seguía reuniendo casi 1.100.000 beneficiarios.

Por su parte, el plan Seguro de Capacitación y Empleo tampoco ha avanzado en su implementación. De hecho, si se suman todos los programas de empleo, sin incluir el de Empleo Comunitario, sólo se contabiliza un total de 175.364 beneficiarios.

En diciembre de 2007, en pleno traspaso presidencial entre la gestión de Néstor Kirchner y la de Cristina Fernández de Kirchner, el Ministerio de Trabajo (que continúa a cargo del mismo funcionario, Carlos Tomada) elaboró un trabajo de actualización de los planes Jefas y Jefes, al que este equipo de investigación accedió en forma exclusiva. Ese documento señala que de los originales 2,5 millones de planes asistenciales que se otorgaron en plena crisis, a fines de 2007 sólo subsisten alrededor de 800.000.

Trabajo concluye que sólo en el mes de diciembre de 2007, “757.505 personas participaban en el Programa Jefas y Jefes, 16.150 menos que el mes anterior y 1.233.230 menos que en mayo de 2003, mes en el cual se liquidó la mayor cantidad de prestaciones”. El 73,1% de la muestra son mujeres. Los jóvenes son los usuarios más numerosos en cuanto a grupo social de este programa, ya que el 35,7% del total del programa está en manos de quienes tienen entre 26 y 35 años. El 72% tiene hasta 45 años, es decir que están en plena edad productiva.

Entre las razones que explican las desvinculaciones de personas que se registran en diciembre, se admite que figura el traspaso al programa Familias (41,1%), mientras que la incorporación a un empleo en blanco es del 24,7% y la adhesión al Seguro de Capacitación y Empleo es del 12,9%, de acuerdo con la misma fuente. Familias es un plan para mujeres con uno o más hijos y la única contraprestación que requiere el Estado es la de testificar la presencia escolar y la vacunación de los hijos.

Cabe aclarar que si bien es cierto que entre 2003 y 2007 disminuyeron los planes Jefas y Jefes, también es cierto que se crearon otros y que ni unos ni otros se miden oficialmente como desempleados.

En la cartera laboral sostienen que la diferencia con los nuevos Jefas y Jefes es que los últimos “son más específicos y apuntan a las madres desocu-

## Programa Jefas y Jefes de Hogar

Resumen (Diciembre 2007)



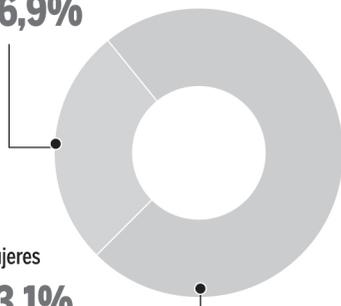
### Por sexo

Hombres

**26,9%**

Mujeres

**73,1%**



### Por edad

Hasta 25 años

**6,2%**

Mayores de 55 años

**7,3%**

Entre 46 y 55 años

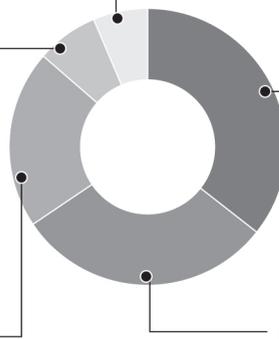
**20,7%**

Entre 26 y 35 años

**35,7%**

Entre 36 y 45 años

**30,1%**



(\*) Cabe aclarar que la mayor parte de los beneficiarios pasaron al Plan Familias del Ministerio de Desarrollo Social por una disposición del gobierno de Néstor Kirchner de 2003.

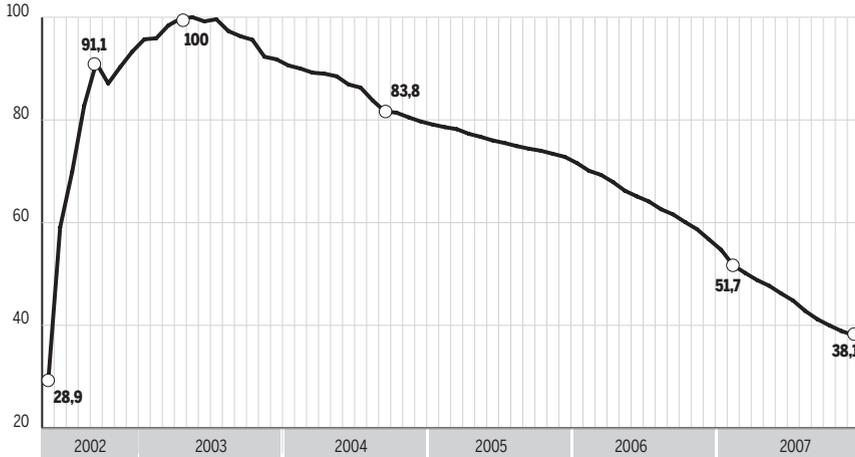
Fuente: Ministerio de Trabajo.

padas". En la órbita del Gobierno existe el plan Familias y se lanzó otro específico para los jóvenes que, como acabamos de ver, son los principales adherentes al Jefas y Jefes. Se trata del Programa "Más y Mejor", que apunta a la capacitación y la inserción laboral y se financia con fondos del BID.

También miran con alivio el dato que en el mismo informe revela que de las bajas que hubo en los Jefas y Jefes por haber obtenido un trabajo en blanco, desde julio de 2003 hasta diciembre de 2007 "la incorporación de beneficiarios al mercado de trabajo muestra un sesgo hacia los más jóvenes y hacia los varones: el 53% corresponde a personas de hasta 35 años".

## Programa Jefas y Jefes de Hogar

Evolución mensual de beneficiarios. (Base 100 = mayo 2003)



Fuente: Ministerio de Trabajo.

De todos modos, en total, entre julio de 2003 y diciembre de 2007, sólo 570.103 personas se incorporaron al mercado de trabajo, pero en la cartera laboral destacan que “el 91,8% no reingresó al Programa”.<sup>12</sup>

También hay que destacar, aunque ese informe no lo recuerde, que otro informe desarrollado por la cartera laboral, el Banco Mundial y el INDEC en 2007 tiene una definición específica para los trabajadores informales o formales: “Los trabajadores informales son, en el caso de los asalariados, aquellos que presentan condiciones laborales incompatibles con la normativa laboral; mientras que en el caso de los trabajadores por cuenta propia y empleadores, son informales los que no cumplen con ninguna obligación tributaria, contable o previsional. Por su parte, se estableció que las unidades productivas informales son aquellas que incumplen con la totalidad de las normas tributarias, contables y laborales”. Es la argumentación que sostiene, desde la perspectiva oficial, que la medición oficial de desempleo no incluya los planes asistenciales.

12. “Programa Jefas de Hogar”, Informe Resumen, Diciembre 2007, Ministerio de Trabajo.

## La asistencia del Estado

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (PJJHD), comúnmente conocido como plan “Jefas y Jefes”, nació como consecuencia de la crisis de 2001 y fue implementado por el gobierno de Eduardo Duhalde a partir de enero de 2002 a través del Decreto 565/02, cuando se decide salir del modelo económico que se conoció como la “convertibilidad” y la Argentina devalúa su moneda, en la crisis social, política y económica más cruda conocida en los últimos 50 años.

Aunque hoy ha disminuido la cantidad de beneficiarios y se crearon otros sistemas, nos detendremos brevemente en su contenido porque, en nuestra opinión, generó el corazón conceptual de los planes asistenciales con criterio de clientelismo político, por su manipulación política y su falta de contrapartida con una prestación a cambio, por ejemplo, laboral, y también por el descontrol que implicó por parte de los organismos internacionales, que por sus abusos en estos temas ingresaron en una etapa de reformulación interna e internacional. Como explica Dinatale: “Este plan se constituyó en el mayor programa social de la historia argentina y consistía en la ayuda económica de \$150, con contraprestación laboral, para jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores a su cargo”.<sup>13</sup>

El plan se financió con un 20% de las retenciones de las exportaciones de petróleo y del sector agropecuario y con un crédito de 600 millones de dólares que otorgó el Banco Mundial. Además, también se utilizó una reasignación de partidas de otras áreas.

El programa no incluía a personas que tuvieran otro tipo de plan, ya fuera nacional, provincial o municipal, y debido a una serie de irregularidades detectadas en su implementación el plan cerró la lista de beneficiarios en mayo de 2002, contabilizándose hasta esa fecha casi 2 millones de personas.

La variada lista de irregularidades y desperfectos verificados en la implementación de este programa estuvo asociada al clientelismo político. Se detectaron irregularidades como la inclusión de personas fallecidas o que

13. Dinatale, Martín, *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*, La Crujía-Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004.

### 3. Números y pobreza [67]

ya tenían adjudicados otros planes sociales. Asimismo, el otorgamiento en forma masiva a grupos piqueteros generó la “institucionalización del cobro de un peaje” a los beneficiarios por parte de los punteros políticos y líderes piqueteros.

Como la contraprestación laboral nunca se cumplió, hubo casos, como en la provincia del Chaco, en que empleados estatales de algunos municipios que ganaban menos de \$150 mensuales (el monto asignado por entonces a los planes) renunciaron a sus trabajos para adherirse a este plan. Contrariamente, en la provincia de San Luis también existían y existen planes similares, pero la contraprestación laboral se cumple con 6 horas diarias de labor durante 5 días a la semana.

Además, el 85% de esas comunas tiene empleados que, en promedio, cobran menos de \$923 mensuales, que es el indicador oficial que mide la pobreza o la indigencia para una familia tipo.

Otro informe realizado en 2004 por el CELS<sup>14</sup> que se concentra en la vinculación entre planes asistenciales y desarrollo social, advirtió que “los programas de transferencias de ingresos apuntan a generar una mínima contención social que no parece relacionarse con una estrategia de desarrollo y satisfacción de derechos sociales, sino más bien con la necesidad de evitar posibles conflictos derivados de situaciones extremas de pobreza que, en su origen, amenazaban con poner en juego la continuidad del sistema político institucional”.

El último informe de esta ONG redactado en 2007 también cuestionó la “exclusión social de todo el país a pesar del crecimiento económico y el aumento del empleo registrado desde la crisis de 2001”. De acuerdo con la información oficial disponible, en la actualidad el 26,6% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 9% es considerado indigente. Esta mejora es importante, pero no se equipara con el grado de evolución que durante el período 2003-2007 han tenido las principales variables socio-económicas a nivel macro”, señala el informe que el CELS difundió en abril pasado. En la cita al pie de este mismo párrafo, el do-

14. CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), “Políticas públicas y garantía de derechos sociales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004, pág. 372.

## [68] Las manos en la data

cumento además agrega que entre 2003 y 2007 el INDEC registró un aumento del PBI del 9% anual y que la mejora en los precios relativos tras la devaluación de 2002 mejoró la competitividad externa de la producción local pero “sin que esto se tradujera en una disminución equiparable en los niveles de pobreza e indigencia”.

El documento del CELS concluye además que “si bien entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2006 la pobreza disminuyó casi un 21% (de 47,7% a 26,9%), una parte importante de las personas que emergieron de la pobreza continúa en una situación de vulnerabilidad. Estos datos cobran aún mayor relevancia en un contexto que presenta niveles de inflación creciente”.

El mismo informe tampoco es optimista respecto de la mejora en la redistribución de los ingresos a pesar del crecimiento económico obtenido en los últimos cuatro años: “Durante el período 2003-2007, de cada \$100 que se generaron por el proceso de crecimiento económico en los últimos cuatro años, el 30% más rico se apropió de \$62,5, restando \$37,5 a ser repartidos por el 70% restante de la población. Está claro que es un porcentaje insuficiente para modificar la pauta distributiva de la sociedad, máxime cuando se considera que el 40% más pobre captó apenas \$12,8 y el 30% de los sectores medios explican los \$24,7 restantes”.

## La complicidad de los organismos internacionales

Los programas de asistencia social financiados por distintos organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tuvieron en la Argentina un elevado gasto en consultorías de estudio o en la implementación de esos mismos planes. Tanto el BID como el BM aseguran que para el otorgamiento de un crédito deben sujetarse a las cifras oficiales de pobreza que les brinda cada Estado. Es decir, no se manejan con datos alternativos para definir montos de ayuda social.

Distintas fuentes aseguran que esos gastos llegaron a un 30 y hasta un 40% del total del costo de algunos programas asistenciales. En algunos casos, las consultoras contratadas son dispuestas por los propios organismos internacionales o cuanto menos son sugeridas por ellos. Asimismo, en muchos casos se detectaron serias irregularidades en el comporta-

miento y asesoramiento de las consultoras contratadas para evaluar y ejecutar esos planes asistenciales, que coadyuvaron a su fracaso. “Los organismos de crédito internacionales resultaron co-responsables en muchos casos en la ineficiencia del Estado a la hora de desarrollar políticas sociales. No se trata de una responsabilidad plena porque la última palabra la tienen los gobiernos”, explica Dinatale.<sup>15</sup>

El problema en América Latina puso en evidencia que las distintas crisis no son sólo económicas sino también de carácter social. La implementación de esos programas asistenciales demostró que no pueden eliminar las causas estructurales de la pobreza y han servido más bien para aliviar la pobreza a corto plazo y amortiguar los costos sociales de los programas de ajuste exigidos por los propios organismos de crédito.

## Deuda social

Más allá de las incertidumbres metodológicas, nadie duda de los avances recientes en materia social desde la crisis de 2001, la más profunda en materia social, política, económica, institucional y cultural de los últimos 40 años en el país.

Sin embargo y dejando a un lado las peleas metodológicas, los descreídos estadísticos y los intereses y lucros políticos, tampoco nadie duda de que la pobreza, en especial en niños (los futuros adultos argentinos), sigue siendo una espada clavada a futuro en la dirigencia nacional de cualquier índole y es el desafío de las generaciones adultas actuales en su misión de legar algo a su país, ya sea desde una perspectiva religiosa, moral, emocional, política-partidaria o de derechos humanos.

Mirando a futuro, por esta razón se eligió como caso testigo de este capítulo el trabajo realizado con niños en Los Piletones y a modo de aporte para el debate, se consideran en los siguientes párrafos algunas conclusiones de trabajos recientes que analizaron el tablero social actual respecto de la crisis de 2001.

15. Dinatale, Martín, op. cit., pág. 262.

## [70] Las manos en la data

Una encuesta realizada en centros urbanos de más de 200.000 habitantes entre 15.000 entrevistados mayores de 18 años por la Universidad Católica Argentina y con el apoyo brindado por la Fundación Arcor para el trabajo “Barómetro de la deuda social argentina” coordinado por Agustín Salvia, arrojó como resultado que “la situación social sigue configurando un cuadro crítico desde el punto de vista estructural, más allá de los avances recientes”.

Esta investigación trabajó el período 2004-2006, es decir, post-crisis de 2001, y reconoce que las condiciones económicas, socio-culturales y político-institucionales registraron una importante recuperación respecto de la crisis de 2001.

El trabajo señaló que los problemas de acceso concreto a los alimentos descendieron del 11% en junio de 2004 al 4% en el mismo mes de 2006 y sobre todo en los estratos más bajos. De todos modos, la tercera parte de los hogares disminuyó sus consumos alimentarios tanto en cantidad como en calidad.

En cuanto al estado de salud, la quinta parte de las personas entrevistadas no mostró cambios respecto de cómo estaban en este punto en junio de 2004. En cambio, en cuanto al acceso a la ropa y a los calzados adecuados para protegerse del frío, si bien disminuyó en dos años, en las clases muy bajas sigue siendo deficitaria su capacidad para acceder a la vestimenta adecuada.

En 1993, el INDEC y el Gobierno realizaron por primera vez un estudio junto a UNICEF para medir y pesar a los chicos argentinos. Los resultados se publicaron en el 95 pero la experiencia no se repitió porque el desempleo estaba aumentando y también lo hacía a un ritmo mayor la pobreza. Uno de los investigadores a cargo, Juan José Llach (director del IAE), recordó en la entrevista realizada para esta investigación que “se fue con balanza y centímetro a medir y pesar a los chicos porque el peso por edad y por talla miden distintas manifestaciones de desnutrición. Fue un logro pero no se ha vuelto a hacer una cosa similar”.

En la misma encuesta de la UCA, dos de cada 10 personas adultas que viven en grandes conglomerados urbanos manifestaron no tener tiempo libre en su vida cotidiana, otro indicador de brecha social que

### 3. Números y pobreza [71]

se agrega entre las clases, además de pobreza, empleo y distribución de la riqueza. En los estratos más bajos manifestaron una mayor acentuación de esta tendencia.

Sobre el empleo, este análisis resalta que se produjo una reducción en el desempleo en todos los estratos socioeconómicos pero en los medios y altos se notó más fuertemente que en los más bajos, donde la mitad de la población económicamente activa sigue sin trabajo, sin trabajo estable o sin trabajo en blanco.

Esto se nota en el estudio comparativo de los ingresos y los gastos corrientes de los hogares analizados en la muestra. De allí surge que entre junio de 2004 y junio de 2006, esos hogares con menores ingresos que egresos disminuyeron desde el 52% al 37% respectivamente.

El acceso a oportunidades de trabajo, entonces, aumentó notoriamente, en línea con lo que informó el INDEC en ese mismo periodo estudiado, es decir, hasta junio de 2006, cuando no existían sospechas metodológicas más recientes sobre algunos indicadores. De acuerdo con la investigación realizada por la UCA con el apoyo de la Fundación Arcor en grandes conglomerados, el déficit de empleo bajó del 40% al 25% entre junio de 2004 y junio de 2006 y lo hizo de forma generalizada, pero se sintió menos en los estratos más bajos. Aunque una tercera parte de la población sigue estando descontenta con su empleo (claro que, por sobre todo, ahora rescata que lo tiene), hay una disminución del miedo a quedarse sin trabajo, que pasó del 30% en junio de 2004 al 23% en igual mes de 2006. Ese temor a perder el empleo se redujo especialmente entre los ocupados de los estratos muy bajos.

Este trabajo se presenta, entonces, como una de las primeras radiografías de la pobreza post crisis 2001. Con distintos enfoques políticos e ideológicos, todos los trabajos referenciados en este artículo parecen tener un gran denominador común: a pesar del crecimiento económico de los últimos siete años, los niños argentinos son hoy la prioridad en la agenda que apunta a reducir la pobreza.



**CAPÍTULO 4**  
**Recaudación e intimidad**



## CASO MONTOYA



*“Estoy en el límite en el tema de marketing pseudo-político, en los operativos de alto impacto mediático, pero no es ilegal ni tampoco inconstitucional. El que dice eso miente. Tenemos métodos tibios comparados con los que se aplican en otros países del mundo”.<sup>1</sup>*

*Es el argumento de defensa del subsecretario de Ingresos Públicos de la Provincia de Buenos Aires, Santiago Montoya (foto), en su oficina de la avenida Diagonal Norte el 25 de octubre de 2007 cuando se entrevistó con este equipo de investigación. El funcionario, polémico por la utilización de instrumentos informáticos y por la publicación en la Web de la lista de deudores a Rentas bonaerense, es cuestionado por funcionarios y por sus pares profesionales por esos recursos. Le atribuyen estar al límite de lo que la ley permite y él se defiende.*

*Desde su función batalló con el rojo provincial de cerca de 3.000 millones de pesos anuales en medio del traspaso de mando entre el gobernador saliente, Felipe Solá, y el electo y entrante Daniel Scioli.<sup>2</sup>*

*Montoya, cuyos colegas se jactan de no compartir la mesa con él en los encuentros sobre política tributaria y de dejarlo literalmente sentado solo, extraoficialmente le reconocen, en cambio, que más allá de la espectacularidad de sus operativos, logró aumentar la recaudación en un territorio difícil.*

*Hincha de Belgrano de Córdoba, equipo “que sin duda alguna vez presidiré”, se sincera el cordobés que tiene en sus manos las arcas fiscales del principal distrito electoral del país. Camina mientras conversa, siempre*

1. Declaraciones realizadas a los efectos exclusivos de esta investigación.
2. Al momento de concluir esta investigación ya se había producido el traspaso de mando provincial, el 10 de diciembre, producto del resultado en las urnas de octubre de 2007. Sin embargo, en el momento en que se realizó esta entrevista con Montoya, aún era gobernador Solá.

## [76] Las manos en la data

*enérgico. Tiene una debilidad: su hijo de 11 años. Vive con él y le puso custodia, algo a lo que se había negado hasta febrero de 2007, cuando un grupo comando –que argumentó pertenecer a una empresa de cable provincial– entró a su casa y le robaron nada más que fotos de su hijo y un celular.*

## ¿Dónde saltar la valla?

Tal vez el subsecretario de Ingresos Públicos bonaerenses represente el paradigma del límite entre el Estado y la privacidad a la hora de hacer efectiva la recaudación de impuestos. Sin embargo, más allá de sus espectaculares operativos mediáticos, la ley provincial y la nacional no contemplan diferencias abismales entre el método bonaerense y el utilizado por Alberto Abad, quien comandó la AFIP nacional hasta el 5 de abril pasado. A Abad lo sucedió Carlos Fernández por un breve lapso, 20 días, cuando la presidenta Cristina Kirchner lo designó Ministro de Economía en reemplazo del saliente Martín Loustean. En ese momento, el nombre de Montoya sonó para ocupar la AFIP. Una curiosidad del destino, ya que los estilos recaudatorios de Montoya y Abad representan los paradigmas de la forma de cobrar impuestos en la Argentina.

La frontera entre el secreto que atañe a la vida privada y el derecho del Estado a acceder a información reservada de sus contribuyentes para cobrarles correctamente los impuestos es, tanto en la Argentina como en otros países, un debate aún en curso. Este debate, en el caso de nuestro país, se entronca además con otro más de fondo: la convivencia entre una economía que opera en blanco (y está alcanzada por las normas tributarias) y otra en negro (sobre la que no recae ninguna obligación tributaria ni ciudadana).

Claro que a ambos los separan no sólo los estilos mediáticos de recaudación, sino el histórico superávit nacional en el caso de Abad (Nación) y la urgencia por cubrir el rojo tributario provincial en el caso de Montoya (Pcia. de Bs. As.).

“Lo de Montoya es como hacer ruido para arriar las vacas, con medidas espectaculares, se trata de apuntar a que la gente se asuste y pague. En esto la AFIP tiene grandes ventajas porque lo que ha mejorado son sus niveles de inteligencia fiscal, de informatización y de cruces de informa-

#### 4. Recaudación e intimidad [77]

ción”, consideró el contador Oscar Lamberto, auditor de la AGN y ex diputado del Frente para la Victoria.<sup>3</sup>

Si, entonces, no son demasiado distintas las facultades y las acciones entre estos dos recaudadores que representan dos paradigmas o dos estilos para ejercer la labor tributaria, ¿qué es lo que marca la diferencia? ¿Esa diferencia solamente pasa por tener mejores registros, más actualizados y mejores cruces de información en el caso de la AFIP como para no necesitar escándalos que metan miedo?

El problema parece radicar en que el universo de contribuyentes sobre el que se da la discusión siempre es el mismo. El debate sobre dónde está la delicada frontera entre el derecho público a obligar al pago de impuestos a los deudores y la invasión a la vida privada siempre se da, indefectiblemente, sobre el mismo universo de personas. Y ellas son las que funcionan dentro del sistema legal de la economía en blanco.

En consecuencia, quienes quedan por fuera del sistema “capturable por la web de búsqueda tributaria” resultan, aunque no se quiera, beneficiados, justamente porque quedan al margen de esa presión tributaria. De la misma manera, los grandes evasores y quienes cometen delitos de grave daño público no son alcanzados por las leyes y la Justicia con todo el peso que requerirían esos casos. Es decir: en estas situaciones, la lentitud en las penas y en los juicios hace que no haya cómo asustar a quienes cometen delitos tributarios graves, como sí se puede hacer con un pequeño comerciante que tiene parte de su economía en blanco y otra en negro, al ser captado en una dudosa presentación tributaria.

Entonces, una vez más, la lupa se posa sobre la voluntad política de combatir la economía en negro y los delitos de estafa al fisco.

En cuanto a la necesidad de aumentar el blanqueo de la economía y la bancarización de las operaciones económicas, ambos recaudadores, Abad y Montoya, coinciden, aunque practiquen métodos distintos.

De acuerdo con algunas de las conclusiones a las que se llegó en las IV Jornadas Técnicas Tributarias, si se mide el grado de evasión tributaria en

3. Declaraciones realizadas en una entrevista con este equipo de investigación a los efectos exclusivos de este trabajo.

## Impuestos

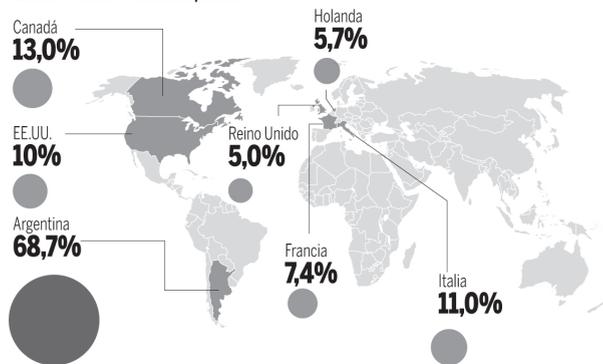


El 80% de las operaciones económicas que se hacen en la Argentina **NO** están dentro del circuito bancarizado.



En una economía altamente formal, el 90% de las operaciones **SE HACEN** dentro del sistema bancarizado.

**En el mundo:** ventas en efectivo sobre el total de las ventas que se realizan en toda la economía de estos países



### En la Argentina

La presión tributaria es del **30%** del PBI (25%, Nacional y 5% provincial)



La presión tributaria es del 37% en los grupos formales y del 16,8% en los grupos informales.

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Provincia de Buenos Aires y AFIP.

relación con el nivel de bancarización de la economía, en la Argentina el 80% de las operaciones económicas no está dentro del circuito formal de bancarización y, en consecuencia, se puede evadir el 80% del total de las operaciones.<sup>4</sup>

“El contribuyente tiene que entender que lo que no paga uno lo termina pagando el otro, con métodos efectistas de cobro de impuestos se obtiene un efecto tributario indirecto, que es la sanción social contra la evasión”, sentencia Montoya.<sup>5</sup> Según datos suministrados por la AFIP y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la presión tributaria en la Argentina equivale al 30% del PBI. Ese porcentaje se distribuye en un 25% a nivel nacional y el restante 5% lo comparten los municipios y las provincias. La presión tributaria del sector formal es del 37%, mientras que la de los grupos informales apenas roza el 16,8%. Según relevamientos de la Embajada brasileña en Buenos Aires, los estados brasileños (el equivalente a los municipios argentinos) recaudan el 12% del PBI, mientras que en la Argentina es el 5%.

4. Las IV Jornadas Técnicas se realizaron el 30 de marzo de 2007 en Paraná, provincia de Entre Ríos.
5. Declaraciones del subsecretario provincial de Ingresos Públicos, Santiago Montoya, a los efectos exclusivos de esta investigación.

Al finalizar este trabajo, el fisco bonaerense investigaba los camiones blindados con la hipótesis de que 38 de cada 100 que circulan por la *city* porteña transportan el dinero de comercios que operan en negro en lugar de contener divisas bancarias. Una muestra más –desde la perspectiva del fisco provincial– de que la mayoría de las operaciones que se realizan en la economía se hacen dentro del circuito no bancarizado e informal con el objetivo de no tributar impuestos.

### Al alcance de las manos

En los últimos años hubo un avance en la legislación que permite a la Administración Federal de Impuestos (AFIP) ir acotando los límites de la privacidad con una herramienta necesaria para poder recaudar: la clave única de identificación tributaria o CUIT. Se utiliza para todo tipo de trámites, lo que permite que haya un único padrón (electoral, cédula de identidad, pasaporte, DNI), lo que hace que haya bases de datos que permiten cruzar información. A la vez, hay que informar cuando se vende un bien o se efectúa un depósito por más de un determinado valor y en las transacciones inmobiliarias los escribanos deben informar los precios operados en el mercado real, de manera que todo esto acota el margen de discrecionalidad con el que puede operar una persona a los efectos de evadir impuestos. De todos modos, lo que puede resultar salvador en el aspecto tributario, en muchas otras ocasiones termina teniendo un uso corrupto o abusivo, como se explica, por ejemplo, en el capítulo dedicado al manejo de la base de datos de DNI.<sup>6</sup>

“La mejora en la calidad institucional se hace más ostensible cuando se comprueban avances específicos en el servicio y mejores facilidades en el desarrollo de los trámites de los contribuyentes”, considera Abad desde la AFIP.<sup>7</sup> De hecho, entre 2005 y 2007, fuentes técnicas de la AFIP informaron que se lanzaron varios re-empadronamientos de las distintas categorías de monotributistas y otro específico para los trabajadores autónomos, de modo que se pueda tener al día el estado de bajas y el de creación de nuevas actividades en blanco. En la misma dirección, también desde la AFIP se decidió un registro de operadores inmobiliarios para evitar la

6. Ver capítulos sobre *habeas data* y DNI.

7. Declaraciones del recaudador nacional en el informe “Te rinde cuentas”, pág. 4 de “AFIP te rinde cuentas, infraestructura 2002-2007”.

## [80] Las manos en la data

sub-facturación en las operaciones de compra y venta de inmuebles y cruzar esos datos con las declaraciones juradas de los impuestos a las ganancias y de bienes personales de los particulares.

Siguiendo con el aspecto tributario, a esos elementos se agrega otra serie de presunciones que establecen las leyes de procedimientos, según las cuales, por ejemplo, se presume que si alguien pidió un préstamo tiene que pagar intereses, o que si alguien paga un alquiler debe tener una renta por lo menos tres veces más grande de lo que le cuesta el alquiler para poder pagarlo. En el último año se agregó otra figura para el caso de la AFIP nacional: la del inspector encubierto, quien si bien no tiene poder directo de condena judicial, sí puede solicitar la sanción. Por ejemplo, es la persona que puede ir a comer a un restaurante sin identificarse y si no le entregan la factura, sancionarlo.

Si bien no fue absoluta, la bancarización de la economía redujo bastante las operaciones en negro. Sin embargo, ese sistema arrancó debilitado porque se hizo en el marco del “corralito”, un contexto social y económico no deseable en plena situación de crisis, cuando el gobierno de la Alianza decidió incautar, sin aviso previo, los depósitos de los ahorristas.

Entonces, la costumbre de usar medios bancarizados aumenta el blanqueo de la economía. Al revés, por fuera del sistema bancarizado hay millonarias operaciones de evasores y pequeños movimientos de evasión en la vida cotidiana. Por ejemplo, cuando se habla de salarios en negro se tienen distintos conceptos: el que está totalmente fuera del sistema y el que cobra un salario en efectivo sin recibo, por lo que no va a tener prestaciones previsionales. Pero también están los empleados que aun estando dentro del sistema cobran una parte de su sueldo, adicionales o *bonus* en negro.

En definitiva, toda esta artillería legal a la que puede acceder el ente recaudador va acotando al evasor. A cambio de eso, existe como contralor el secreto fiscal, es decir, esa información que se recopila es secreta, no puede estar al alcance de cualquiera, salvo del propio organismo recaudador.

## Qué dice la Ley

La Ley 11.683 del Código de Procesamiento Tributario, en su artículo 101 dice: “Las declaraciones juradas e informes que los responsables o terce-

#### 4. Recaudación e intimidad [81]

ros presenten a la Administración Federal de Ingresos Públicos, y los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen aquellas informaciones, son secretos”. Según especifica ese artículo, están obligados a mantener el secreto fiscal los magistrados, funcionarios, empleados judiciales o dependientes de la AFIP, salvo sus superiores jerárquicos. Sin embargo, esa información secreta no será admitida como prueba en causas judiciales, ya que los jueces deben rechazarla de oficio, a excepción de cuestiones de familia o en procesos criminales por delitos comunes. Quienes divulguen o reproduzcan esta información secreta incurrirán en la pena prevista en el artículo 157 del Código Penal.

El artículo también aclara que no están alcanzados por el secreto fiscal los datos referidos a la falta de presentación de declaraciones juradas, a la falta de pago de obligaciones exigibles, a los montos resultantes, a las determinaciones de oficio firmes, a las sanciones firmes por infracciones formales o materiales y al nombre del contribuyente o responsable y al delito que se le impute en las denuncias penales. Solo la AFIP se encuentra facultada para dar a publicidad esos datos.

Existen diferentes interpretaciones jurídicas en torno al alcance de esa facultad para dar a conocer los datos personales por la vía tributaria. El fiscal de Investigaciones Administrativas, Carlos Manuel Garrido, lo planteó de este modo: “Hasta 2000, tanto en las actuaciones de la Oficina de Anticorrupción como de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas se pedían a la AFIP las declaraciones fiscales y se brindaban sin ningún inconveniente. Pero en 2006, el organismo recaudador emitió una resolución que interpreta el secreto fiscal de otro modo y dice que esas declaraciones sólo las entregará si hay una orden de un juez en una causa abierta o a la Defensoría del Pueblo”.<sup>8</sup>

Tanto la Oficina Anticorrupción como la Fiscalía de Garrido presentaron sus quejas ante la Procuraduría General de la Nación por esa interpretación legal, pues sostiene que le quita elementos a la Justicia para avanzar en casos de delitos mayores que podrían comenzar a partir de datos de evasión tributaria.

8. Declaración del fiscal Garrido en entrevista realizada exclusivamente para este trabajo.

## [82] Las manos en la data

Para la vicepresidenta del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Flavia Melzi, el secreto fiscal es una disposición operativa de los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional y considera que “el secreto fiscal protege tanto un interés individual como un interés general y ambos son el fundamento de su existencia, extremo que el intérprete no debe olvidar a la hora de establecer sus alcances”.<sup>9</sup> Desde su perspectiva, se pone el acento en la ley: “El legislador no consagró el secreto fiscal como una forma de facilitar al organismo recaudador la recolección de datos con trascendencia tributaria. Muy por el contrario, los datos que resultan amparados por el secreto fiscal son aquellos que las personas tienen derecho a conocer y preservar dentro de la esfera de lo privado, plasmando así en forma concreta la preservación de la intimidad y la privacidad en el ámbito del derecho tributario y evidenciando que los datos de contenido económico con trascendencia tributaria aportados por el sujeto pasivo a la Administración Fiscal, o recolectados por ésta, se encuentran resguardados por el derecho a la privacidad, al igual que todo otro dato cuyo conocimiento y divulgación por parte de terceros pueda significar un peligro concreto o potencial a la intimidad de las personas”.<sup>10</sup>

En medio del mismo debate en torno al alcance del secreto fiscal, Juan Manuel Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros, de la agencia estatal tributaria de España, advierte sobre la responsabilidad que radica en la cesión de datos por parte del recaudador: “La cesión ciega de datos a un juzgado o tribunal tendría sentido sólo cuando la cesión se requiera para un investigación de interés público, esto es, para delitos perseguibles de oficio impulsados por el Ministerio Federal. En estos casos puede decirse que estamos ante un supuesto de cesión de datos entre autoridades públicas permitidos por la ley”.<sup>11</sup>

En materia de antecedentes jurídicos, hay quienes plantean la inconstitucionalidad de algunas sanciones, como por ejemplo la publicación de los morosos en la Web, tanto en el fisco nacional como en el provincial. Es una decisión que ambos recaudadores (Montoya y Abad) defienden por la san-

9. “El secreto fiscal”, revista *Impuestos*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2006.

10. *Ibidem*.

11. Ponencia de Juan Manuel Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros, abogado del Estado, jefe de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, agencia estatal de la administración tributaria de España, pág. 26.

#### 4. Recaudación e intimidad [83]

ción social que tiene un evasor y la diferencia entre un moroso (alguien que se atrasó en sus pagos) y quien tiene la intención manifiesta de no pagar.

Esta facultad se otorgaría por el artículo 102 de la Ley de Procedimiento Tributario, que dice: “El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer con alcance general que los organismos recaudadores de los impuestos a las ganancias sobre los activos, sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico y al valor agregado, así como de los aportes y contribuciones al sistema nacional de seguridad social, publiquen periódicamente la nómina de los responsables de los mismos, indicando en cada caso los conceptos e ingresos que hubieran satisfecho respecto de las obligaciones vencidas con posterioridad al 1 de enero de 1991”. Y aclara que sobre ese tipo de publicación no será de aplicación el secreto fiscal.

En el Consejo Profesional de Ciencias Económicas consideran que las críticas por la publicación de los nombres de deudores en la Web llegaron porque la aplicación de esa norma se hizo por decreto de necesidad y urgencia. En realidad, ya existían publicaciones anteriores en el Boletín Oficial cuando había sentencia firme.

Volviendo a la inconstitucionalidad. En 1994, la DGI (aún no estaba unificada junto con la Aduana Nacional dentro de la AFIP como actualmente) tomó la facultad de embargar cuentas bancarias, pero hasta 2007 esa acción no fue confirmada por ningún tribunal argentino. Hay 6.000 causas en la Corte Suprema que no han sido confirmadas porque se cuestionó una herramienta que se utiliza en otros lugares del mundo para recaudar en casos extremos. Es decir, la acción se fundó en antecedentes internacionales pero la Corte nunca se pronunció explícitamente sobre este caso argentino. Entonces, se desprende que la acción no es inconstitucional, pero nadie lo dijo específicamente.

Distinta fue la situación del caso conocido como “Bernasconi”, donde la Corte sí se pronunció. Fue la respuesta al revalúo porteño que realizó Fernando de la Rúa cuando fue jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, antes de ser electo presidente en 1999. Hubo un revalúo retroactivo de las propiedades y la mayoría de los contribuyentes no litigó porque la diferencia en el pago significaba, en la práctica, un aumento insignificante. Sin embargo, en el caso “Bernasconi”, donde había muchas propie-

## [84] Las manos en la data

dades en juego, el revalúo sí implicaba montos siderales; entonces, en la ecuación costo-beneficio, era rentable litigar y ganar.

### Montoya y el Google Earth

Para el polémico recaudador bonaerense, el desequilibrio en la relación fisco-contribuyentes en la Argentina es un desbalance propio del mismísimo secreto fiscal: “En la Argentina estamos al borde de excedernos respecto de las normas de lo que mundialmente es aceptado en materia fiscal, y yo quiero convencer. ¿Por qué estamos al borde de excedernos? A causa de no utilizar las herramientas que son cuestionadas para cobrar impuestos terminamos al borde de excedernos en materia de secreto fiscal”.<sup>12</sup>

Según Montoya, uno de los principales problemas en el país sigue siendo la falta de recursos efectivos para el cobro de impuestos, y apunta a la economía informal. Para el recaudador, el problema de los controles fiscales radica más en la falta de decisión política para combatir la economía en negro o, lo que es lo mismo, para bancarizar la mayor parte de las operaciones, que en los polémicos métodos que él utiliza para supervisar que quienes operan dentro del sistema en blanco tributen correctamente sus impuestos. Si la economía en blanco, según su perspectiva, abarcara a más contribuyentes, la presión tributaria se “distribuiría” sobre más cantidad de gente. “Se escandalizan porque les pegamos obleas a los deudores de patentes de autos pero no porque no existan métodos para evitar que un narcotraficante compre en negro miles de propiedades y no pague impuestos”, ejemplificó.

En el mundo, según sus datos, las ventas bancarizadas son las que reflejan en gran parte la administración patrimonial de una persona. Algunos ejemplos internacionales: en el Reino Unido, las ventas en efectivo sólo representan el 5% del total de las ventas que se realizan en toda la economía de ese país; en Holanda es el 5,7%; Francia, 7,4%; Italia, 11%; Canadá, 13%; Estados Unidos, 10%. Sin embargo, en la Argentina es el 68,7%.

Es decir que en una economía altamente formal, el 90% de los movimientos está bancarizado y es casi imposible administrar y acumular ri-

12. Declaraciones del recaudador bonaerense en entrevista exclusiva con este equipo de investigación.

#### 4. Recaudación e intimidad [85]

quezas sin que eso se refleje en los movimientos bancarios. Por ejemplo, en Estados Unidos no se puede comprar una casa con 400.000 dólares en efectivo. Y por compras mayores a 1.500 dólares es obligatorio realizar un reporte con la copia del documento y esos datos son enviados a la autoridad correspondiente.

Así las cosas, en los países antes mencionados, si el 90% de las operaciones fueran registradas resultaría casi imposible enriquecerse sin tributar al fisco, salvo en casos de operaciones económicas totalmente ilícitas como el narcotráfico o el terrorismo. Es decir que sólo se puede evadir impuestos sobre un 10% del total de los movimientos de toda la economía.

En la Argentina, los impuestos principales son los declarativos: IVA, Ganancias e Ingresos Brutos. “Hay un gran porcentaje de la recaudación que se da a través de la actividad económica. Por lo tanto, si no veo la actividad económica porque no pasa a través de los bancos, es muy fácil engañar o evadir. Con estos pocos datos y con procedimientos súper ejecutivos y rápidos es suficiente para cobrar”, se defendió Montoya.<sup>13</sup> Y sigue: “Al no darme las herramientas que tendría que tener para cobrar los impuestos y al estar inmerso en una economía que no deja rastro en los sistemas indiscutidos de cruce de datos (principalmente el bancario), te ves obligado a tapar ese agujero expandiendo otros métodos que probablemente están en el borde”.

Montoya realizó un operativo denominado “Papá Noel”, donde él mismo salió a la calle con sus inspectores en Navidad para cobrarles a los morosos y recaudó 80 millones de pesos, además de ganarse la tapa de varios diarios. Entre otros de sus métodos cuestionados figura la utilización del Google Earth para detectar a los bonaerenses que refaccionaron sus casas o construyeron piletas y no las declararon ante Rentas bonaerenses con el objetivo de pagar menos impuestos. La AFIP también utiliza satélites para detectar la falta de declaraciones en la actividad ganadera, ya que el campo es uno de los sectores más perseguidos por supuesta evasión fiscal o por operar en negro.

Este sistema de recaudación reconoce antecedentes similares en otros países del mundo. En Francia, la administración tributaria puede orde-

13. “El secreto fiscal”, revista *Impuestos*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2006.

## [86] Las manos en la data

nar la venta forzada de los objetos de un contribuyente y no es necesaria la participación de un juez, sino sólo un funcionario del organismo recaudador. En España, la administración tributaria está facultada para practicar embargos de bienes y derechos también sin la participación de un juez. En Estados Unidos coexisten distintas normas. Por ejemplo: en Massachussets y Nevada secuestran los autos de los evasores. En México, el código fiscal faculta a la autoridad para practicar embargos precautorios y en caso de falta de pago puede rematar los bienes. En Chile, todas las compras se efectúan con boleta y un inspector de recaudación tributaria puede llevar preso a alguien que no tenga boleta; van presos tanto el comprador como el vendedor.

## Facturas blancas y negras

Más allá de las distintas posiciones en torno a las bondades de aumentar la bancarización en la economía argentina, en materia de facturación hay una suerte de cumplimiento a partir de la generalización o federalización de la factura durante la gestión de Carlos Tacchi al frente de la DGI. Este funcionario extendió a todo el país los mismos regímenes de facturación y posteriormente incorporó los controladores fiscales para ventas a consumidores finales e integró al sistema a grandes masas de contribuyentes. Ahora faltaría dar el otro paso, el de la bancarización generalizada.

Así como la bancarización implica el uso de una base de datos, en el caso de la facturación pasa lo mismo. También existen las facturas truchas, muchas veces asociadas a maniobras de corrupción política o corruptela de empleados públicos viciados que no persiguen el objetivo de mejorar la calidad de servicio estatal.

En el circuito de las facturas truchas hay un conjunto de empresas que se llaman “usinas de facturas”, que existen formalmente pero que no existen desde el punto de vista de la operatoria. Además, hay un conjunto de empresas que sí tienen operatoria pero que algunas de sus facturas no responden a una operación legítima.

Hay distintos actores: por un lado, la usina que genera toda la actividad que es virtual; después hay un conjunto de empresas que sí existen, que pagan sus impuestos, que están en los registros de IVA y, por último,

#### 4. Recaudación e intimidad [87]

el adquirente. Cuando compra el servicio, el adquirente recibe una factura que se verifica en la base de datos de la AFIP. Chequea allí si está dentro de los proveedores apócrifos (base apoc); si no figura en esa base se supone que es un contribuyente que está en orden.

Como en la base apoc de la AFIP figuran los contribuyentes de riesgo, el ente recaudador los integra a su base de contribuyentes dudosos unilateralmente, es decir, sin previa consulta o derecho al descargo de ese contribuyente. Pero puede ocurrir que en el momento en que se hace la verificación el contribuyente no esté aún en esa base y el adquirente supone que la empresa está en regla. También existe un registro de facturas de la AFIP donde figuran las que están autorizadas.

Por lo general, los que emiten facturas truchas son prestadores de servicios, que son mucho más difíciles de auditar que aquellos prestadores que se dedican a la compra de bienes. Este tipo de maniobras vincula el caso de las facturas truchas con el caso Skanska, que investiga supuestos pagos de retornos en la órbita del Ministerio de Planificación.



**CAPÍTULO 5**  
**Jubilados presa fácil**



## CASO EL CALVARIO DE MAGDALENA



*Magdalena Barats de Caride tiene 77 años y dos hijos: Horacio y Marcela. Trabajó desde 1982 como empleada de comercio pero desde que enviudó, hace unos tres años, empezó a recibir la pensión de su marido.<sup>1</sup>*

*Magdalena llega a fin de mes con lo justo. Como la mayoría de los jubilados o pensionados, hace malabares para poder subsistir con los magros haberes que le aporta la ANSeS. Cada tanto, Magdalena recibe ayuda de sus hijos para poder paliar el mes. Sucede que a su esposo la ANSeS nunca le pagó los aportes correspondientes por el cargo de gerente comercial de una empresa que desempeñó durante años. El hecho llegó a los tribunales y hasta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pero su esposo murió a los 76 años sin cobrar un peso.*

*Magdalena no es una jubilada ausente de la realidad. Sabe perfectamente lo que significa trabajar, conoce la actualidad política del país y está muy bien informada. Tiene razones para ello: su hijo es periodista de radio y siempre lo escucha y la mantiene con un pie en las amarguras de la realidad argentina.*

*Magdalena conoce perfectamente los sinsabores que le puede llegar a deparar la política argentina. Sobre todo si de la ANSeS se trata. Su marido murió sin poder cobrar un centavo de la jubilación por “problemas burocráticos” del Estado y no necesita que nadie le explique el significado de la palabra corrupción. Pero nunca pensó que esa cruda realidad la iba a afectar en forma directa. Al menos hasta mayo de 2005. Ese mes recibió en el haber de la pensión un rubro con el rótulo “325-011” que le deducía 1,70 pesos mensuales. Cuando quiso averiguar el motivo por el cual le efectuaban ese*

1. Cabe aclarar que Horacio Caride es periodista de Radio Mitre pero nunca utilizó el caso de su madre en el desarrollo de su profesión ni ejerció presión alguna a la ANSeS desde su trabajo.

## [92] Las manos en la data

*descuento en la ANSeS nunca consiguió comunicarse a través de la línea gratuita de servicios de la Administración de Seguridad Social, el 0800. A partir de septiembre de ese año comenzaron a deducirle 2,10 pesos mensuales. En abril de 2006, ese ítem desapareció mágicamente, pero apareció uno nuevo: decía "Mutual Ferromar". Se le deducían por ese rubro 2,10 pesos mensuales que actualmente siguen descontándole de un haber que no supera los 370 pesos.*

*Su hijo Horacio empezó a enviar mails a las autoridades de la ANSeS. Pero nunca obtuvo una respuesta. Magdalena optó por ir a la sucursal de la ANSeS de la avenida Santa Fe y le dijeron que era muy complicado dar de baja la deducción que hacía Ferromar. Ella explicó que nunca había tenido relación alguna con Ferromar. No hubo respuestas. Finalmente, se enteró por los diarios de que más de 700 jubilados y pensionados habían sido estafados por la misma empresa Ferromar en connivencia con la ANSeS. Se enteró también de que había una denuncia penal y un funcionario y un empresario procesados por ello.<sup>2</sup>*

*Para retirar por completo el descuento, Magdalena debía ir a la oficina central de la ANSeS y esperar por varias horas. Tenía que ir en persona y firmar una baja. Pero era un trámite muy engorroso y largo que su salud le impedía realizar. Entre angustiada y resignada, optó por dar la batalla por pérdida. Ferromar le sigue haciendo el descuento.*

*En una solicitud que sacó Ferromar Ltda. y que estaba firmada por Julio Grialde, presidente de esa mutual, se expresó que "lejos está del espíritu cooperativo de nuestra institución entrar en el juego del fraude a nuestros asociados. Nuestro departamento de sistemas, por un lamentable error, ha incorporado a nuestros padrones unas 700 personas, indebidamente. A ellos en particular les pedimos nuestras disculpas por el error cometido".<sup>3</sup> A la vez aclara que "aprovechamos este medio para destacar que nuestros asociados reciben de nuestra Cooperativa los servicios de emergencias médicas, médicos a domicilio, descuentos en medicamentos, traslados, seguro de sepelio y que por ello abonan módicas sumas que oscilan*

2. Notas aparecidas en *Página/12*, *Clarín* y *La Nación* entre enero y marzo de 2006.

3. Solicitud aparecida en el portal de noticias económicas PortalCoop el 7 de abril de 2006.

*entre \$1,70 y \$2,10 mensuales”.*<sup>4</sup> Parecía más que una disculpa una publicidad de la mutual y una suerte de justificación de la corrupción institucionalizada.

*La ANSeS jamás pudo retirar los descuentos correspondientes porque aduce que ello es un tema estrictamente entre el jubilado y la mutual. Es decir que califica el tema como un “asunto privado”.*

*Ferromar aclaraba en la solicitada que “nuestra institución y la ANSeS solamente están ligadas por lo que marcan las leyes que regulan esta materia, por lo que los errores administrativos que han perjudicado a los casos antes mencionados (por lo menos 700 jubilados) se deben y son de responsabilidad única de esta Cooperativa, los que serán reintegrados de acuerdo al sistema operativo de esa entidad recaudadora a los 60 días”.*

---

## Las denuncias

El caso de Ferromar parece ser apenas una gota en un océano bastante denso y maloliente. En verdad, la historia de Magdalena es apenas una muestra de cómo funciona el sistema de control, almacenamiento y distribución de datos sensibles de millones de jubilados y pensionados de todo el país. Hay casos mucho más llamativos y graves, por cierto. La filtración de datos, los descuentos encubiertos y la manipulación de información sensible de funcionarios del Estado son moneda corriente.

En 2006, el defensor del Pueblo, Eduardo Mondino, realizó un profundo trabajo de investigación y detectó que había 93 mutuales del “sistema solidario” que participaban del sistema de descuentos sin contar con los objetivos dispuestos por ley. Se encontraron con mutuales que entregaban créditos a jubilados con tasas que llegaban en muchos casos al 180% anual.<sup>5</sup>

En una de las denuncias más graves que Mondino elevó a la Justicia se encontró a un jubilado que había solicitado un crédito por \$950, cuya devolución pactó en 18 cuotas de \$98 cada una. Sin embargo, durante un año se le habían efectuado descuentos en su haber previsional por \$4.131,30,

4. Facsímil del recibo de haberes.

5. Comunicado de la Defensoría del Pueblo de la Nación, 16 de junio de 2006.

## [94] Las manos en la data

suma conformada por \$909,81 en concepto de servicios del crédito solicitado y \$3.222,49 en concepto de cuotas sociales correspondientes a la entidad que lo concedió.<sup>6</sup>

La Defensoría del Pueblo de La Plata recurrió a la Justicia para que la ANSeS eliminara los descuentos ilegales que les hacía a más de 500 jubilados platenses. La mecánica parece ser la misma que la de Ferromar. El defensor del pueblo platense, Luis Malagamba, denunció que más de 500 jubilados sufrían involuntariamente descuentos por créditos otorgados por entidades financieras que tienen un código habilitado por la caja previsional. Se les debitaban entre 1,70 y 2,10 pesos mensuales a los haberes de los jubilados sin ningún tipo de documentación respaldatoria.

La diputada María América González (ARI-Capital) destacó en un pedido de informe elevado al Gobierno que se han encontrado innumerables denuncias de manipulación de datos de jubilados sobre:

- a) descuentos efectuados con posterioridad a la cancelación total de la obligación contraída con la entidad mutual, financiera o bancaria;
- b) descuentos efectuados en nombre de una mutual o entidad financiera sin que el beneficiario tenga vínculo alguno con la misma;
- c) descuentos efectuados con posterioridad a la renuncia expresa a la mutual;
- d) descuentos efectuados en porcentajes confiscatorios que exceden los parámetros establecidos legalmente.<sup>7</sup>

Pero el caso paradigmático en cuanto a manipulación de datos del sistema jubilatorio es el robo de una base de datos de la ANSeS con información de más de 12 millones de jubilados por parte de una empresa privada de Córdoba.

6. Denuncia presentada el 27 de octubre de 2005 por la Defensoría del Pueblo de la Nación.
7. Proyecto de Resolución presentado por la diputada María América González el 2 de noviembre de 2006. Expediente 6558-Do6. Co-firmantes: diputados Susana García, Delia Bisutti, Claudio Lozano, Eduardo Macaluse, Alejandro Nieva, Leonardo Gorbacz y Emilio García Méndez.

## 5. Jubilados presa fácil [95]

A fines de 2005, el entonces director de la ANSeS, Sergio Massa, presentó una denuncia penal por la “fuga” de una base de datos de 12 millones de jubilados de la entidad que preside. ¿Ejemplo de transparencia en la función pública? ¿Actitud reflejo de auto-salvataje para evitar futuros perjuicios en su contra? ¿Denuncia inocente? ¿Auto-resguardo? Quién lo sabe.

Lo cierto es que el caso recayó en el juez federal porteño Julián Ercolini, que procesó al ex gerente de Control Prestacional de la ANSeS Manuel Prieto y a Diego Pizarro, presidente de la empresa P&P con sede en la provincia de Córdoba. El fallo fue revocado primero por la Cámara Federal, que no encontró méritos para el procesamiento. Pero en abril de 2006 el juez apeló la decisión y volvió a procesar a los involucrados.<sup>8</sup> Prieto sigue ocupando una gerencia en la ANSeS y según fuentes judiciales y oficiales, contaría con el respaldo pleno del gobernador de San Juan, José Luis Gioja.

En octubre de 2007, la Cámara Federal porteña confirmó el fallo del juez Ercolini y el caso pasó a juicio oral. La resolución adoptada por la Sala I de la Cámara Federal confirmó todo lo actuado por el magistrado. El fallo no tiene más agregados que las pericias que hizo el juez y que comprometen seriamente a empleados de la ANSeS y a la empresa cordobesa que robó la base de datos de 12 millones de personas.

Ercolini comprobó que de acuerdo con un informe pericial del titular registral de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, Hugo Scolnik, se estableció que el gerente de la ANSeS entregó a Pizarro dos discos rígidos con información sobre doce millones de personas. P&P es una empresa dedicada a la venta de información para evaluar el riesgo financiero y crediticio de las personas. La base de datos que tenía Pizarro era la misma que tenía la ANSeS sobre información confidencial de 12 millones de personas.

Ercolini encontró un intercambio de regalos y mails entre el gerente de la ANSeS y la empresa P&P. Pizarro alegó en su descargo que la base de datos que tenía se podía hacer por ráfagas. Esto quiere decir que se rastrean uno a uno los datos de las personas por medio de la página de Internet de la ANSeS. Pero la Oficina de Habeas Data que depende del Ministerio de

8. Fallo judicial del juez Ercolini, 3 de abril de 2007.

## [96] Las manos en la data

Justicia y los técnicos de la UBA le indicaron al juez Ercolini que era irrealizable por el tamaño de la base, 12 millones de datos, o que en todo caso se hubiera tardado 20 años en realizarla y, por supuesto, sería ilegal.

La pericia informática elaborada por la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires fue categórica. A lo largo de veinte páginas de un informe detallado y muy técnico, los peritos del Departamento de Computación de la UBA liderados por el profesor Hugo Scolnik sostuvieron que “el 99,99% de los datos obtenidos en el archivo *ACTYPASIVTXT* de la ANSeS existente en el CD1 fueron encontrados dentro del archivo *OO SS.UNL* del disco CD3”. “El resultado de este análisis –agregan– indica que en gran número de casos los patrones buscados se encontraron exactamente en el mismo orden en ambos archivos”, es decir, en el archivo de la ANSeS y de la empresa P&P.

Para realizar este trabajo el equipo de peritos informáticos de la UBA procesó una muestra de 1.396.967 casos.<sup>9</sup>

Prieto sostuvo en la causa que la información de la ANSeS “es pública”, y es verdad que se puede acceder a los datos personales por medio de la página web [www.sssalud.gov.ar/index/index.php?opc=bus650&user=GRAL](http://www.sssalud.gov.ar/index/index.php?opc=bus650&user=GRAL). Pero el denunciante de la causa, Lautaro Palamidessi, expresó en una entrevista para esta investigación que desde esa página se pueden acceder a unos pocos datos y no a una base de 12 millones de personas con sus respectivos cuil, apellidos, nombres, documentos, obras sociales, tipo de socios y parentescos, como fue el caso de la información robada de la ANSeS.

En una entrevista que le hizo Radio Mitre, Massa señaló que “la denuncia nace de una investigación interna” de la ANSeS, “tras un e-mail anónimo que me llega en agosto de 2004”. Allí, según el funcionario, plantearon “la posibilidad de filtración (de información confidencial) a partir de la utilización de claves de la base de datos de la ANSeS. En ese contexto, Massa reconoció que “lo más grave” del caso es “la manipulación de datos” en que podrían haber incurrido funcionarios de la dependencia a su cargo. “Por una cuestión preventiva hicimos los correspondientes cam-

9. Pericia informática presentada por la Universidad de Buenos Aires el 9 de octubre de 2006 y firmada por el profesor Hugo Scolnik.

## 5. Jubilados presa fácil [97]

bios de clave y tomamos recaudos de lo que se conoce como *firewall*, que son los mecanismos que se utilizan para bloquear el acceso a determinados sectores de datos”, agregó Massa.

Al ser consultado sobre si existe la sospecha de la venta de la base de datos por parte de funcionarios del organismo, Massa sólo respondió que “partir de la realización de la denuncia no vamos a hacer precalificación de conductas porque no nos corresponde”.

En rigor, la denuncia de este caso surgió a partir de un anónimo que emitió Lautaro Palamidessi, del sector informático de la ANSeS, quien luego se presentara a hacer la denuncia formal.<sup>10</sup> En el mail enviado por Palamidessi, primero como anónimo a varios gerentes de la ANSeS y que luego remitió a la Justicia con nombre y apellido, queda graficada claramente la historia de esta manipulación de datos.

Dicho mail fue enviado por Palamidessi a varios gerentes y es el que supuestamente llevó a Massa a realizar la denuncia ante la justicia. Palamidessi entregó una copia del mail para esta investigación.

No obstante, el autor del mensaje se planteó varios interrogantes y dudas generadas durante el proceso de robo de 12 millones de datos. En el anónimo de su autoría, que envió a varios gerentes y que luego ratificó ante la Justicia, Palamidessi cuestionó: 1) ¿qué hacían varias personas externas a la ANSeS pidiendo por mail diseños de registros y detalles de un archivo de la ANSeS?; 2) ¿por qué (el ex gerente) Prieto estaba tan “necesitado” de dicho archivo desde que asumió la Gerencia en marzo de 2004, si una vez obtenido el mismo no pidió ningún trabajo que involucrara tal archivo?; 3) habría que investigar quién y cómo pidió el archivo a Speranza (de la Gerencia de Prestaciones Activas y Desempleo). Aparentemente no se pidió por nota; 4) así como Speranza sospechó algo raro y respondió por nota un pedido de archivo que no le llegó por nota, desde Coordinación Informática se sospechó algo raro y por eso se dio in-

10. Escrito presentado ante la Justicia. Si bien el escrito presentado resulta un tanto complicado de entender, hemos decidido reproducirlo en forma completa para que el lector tome en cuenta el volumen total de esta operatoria que no fue sencilla de realizar y por la que la Justicia procesó a un funcionario estatal y a los dueños de la firma (ver anexo al final del capítulo).

## [98] Las manos en la data

mediata intervención a Isabel Lovrincevich (la responsable del área de Investigaciones Especiales de la ANSeS).

Palamidessi añadía en el anónimo que para responder algunas de estas preguntas bien podrían rastrearse las llamadas telefónicas entrantes a la Gerencia de Control, cuando, por ejemplo el 12/11/2004, Sonia Calza (secretaria de Prieto) dice que el señor que necesita el diseño de archivo la estaba llamando. En ese sentido, propuso rastrear las llamadas entrantes de dichos números en días o meses anteriores y determinar si algún teléfono era de Diego Pizarro, Daniel (se desconoce su apellido), Pablo Contreras, Carlos Kunducky o directamente de la empresa P&P. A la vez, revisar los mails entrantes a la ANSeS para ver quiénes recibieron mensajes desde casillas tipo XXX@bdp.com.ar o XXX@peype.com.ar, detectar si desde alguna PC entre los involucrados se conectó algún dispositivo grabador masivo de datos tipo *pen drive* que enchufados en los puertos USB de las PC permiten grabar hasta un gigabyte, o si se conectaron grabadoras de CDs. Todo esto, por supuesto, con intervención de la Justicia.

En fin, muchas indagaciones quedan por hacer en el marco estricto de la ley para develar cómo gente ajena a la ANSeS aparece llamando a la secretaria del Gerente de Control para pedirle detalles de un archivo que, por casualidad, Prieto y Xamena buscaban hacía rato y no pueden explicar aún hoy para qué lo pidieron a la Gerencia de Sistemas.<sup>11</sup>

La defensa de Prieto negó en forma categórica haber entregado la base de datos a la empresa P&P. Argumentó que la información es pública y de fácil acceso y afirmó que la ANSeS entrega 300 padrones completos por bimestre al sistema hospitalario sin cláusula de confidencialidad ni con clave o *password*, ni encriptado, sin ninguna restricción para verlos o reproducirlos. A la vez, la defensa de Pizarro indicó que las bases cuestionadas se venden por Internet y por otros medios, y que lo venía denunciando ante las autoridades de la ANSeS desde el año 2003 en forma oficial y a través de correos electrónicos y oficios.

Por el contrario, Palamidessi añadió en un diálogo que mantuvo para esta investigación que “acá no hubo *hackeo* ni acceso remoto por la red de la ANSeS a los datos. Acá hubo un gerente de Control que pidió irregular-

11. Artículo periodístico de Alejandra Gallo, en *Clarín*, 4 de febrero de 2007.

## 5. Jubilados presa fácil [99]

mente (por teléfono o en persona, violando cualquier procedimiento interno básico) una copia de la base de datos de afiliados a obras sociales activos (más de 12.000.000 de registros) y desempleados (155.000 registros) a un CD y la entregó a una empresa tipo Veraz”.

La base de datos de la cual hablamos tiene 12.000.000 de cuiles, apellidos y nombres, documentos, obra social a la que están afiliados, tipo de socio (titular, familiar, etc.) y parentescos entre los afiliados familiares. Hay una gran diferencia entre la base de datos sustraída y la que se puede obtener por Internet. En la base de datos que se robaron se puede preguntar cuántos afiliados hay a la Unión del Personal Civil de la Nación, por ejemplo, o cuántos afiliados son concubinos, mientras que en la Web no. En esta base se puede saber cuántos afiliados tiene una empresa; en Internet esto no se entrega. Esa es la gran diferencia que hace a la posterior manipulación de datos sensibles para todo tipo de uso, ya sea el descuento a una mutual fantasma, el otorgamiento de un crédito o la información entregada a los bancos.

¿Qué relación hay entre este caso y el descuento irregular de las mutuales truchas? Es muy probable que los datos que consiguió la mutual que le descuenta \$1,70 mensuales a la jubilación de Magdalena hayan salido de esta base de datos robada de la ANSeS o de otras que circulan ilegalmente en el mercado negro. Nadie lo sabe, pero los dos casos sirven para mostrar cómo una operatoria irregular se entrecruza con la otra y el damnificado termina siendo el ciudadano común. Un caso está estrechamente relacionado con el otro. No se los puede analizar como asuntos aislados.

El titular de la ANSeS, Sergio Massa, no aceptó una entrevista para esta investigación pero puso a disposición a la gerente de Investigaciones Especiales Isabel Lovrinkevich, quien explicó con detalles las irregularidades detectadas en el caso de P&P y en otros casos de resonancia en el manejo de las bases de datos de la ANSeS (de lo que se informa más adelante).

En el control de circulación de bases de datos de todo el país debería tener un papel preponderante la Dirección Nacional de Datos Personales. Pero desde que fue creada en 1999 no hizo mucho para ejercer el papel que le asigna la ley. De este tema en particular nos ocuparemos en un capítulo específico más adelante.

## [100] Las manos en la data

Juan Travieso, el ex director de esa dependencia, que funciona bajo la órbita del Ministerio de Justicia, se negó a dialogar para la realización de esta investigación. Travieso fue director de esta oficina clave desde que Fernando de la Rúa llegó a la presidencia en 1999 hasta 2006 y en 2007 se lo reincorporó al mismo cargo. No se explica aún por qué Travieso dejó el cargo y luego de un año se lo volvió a contratar. Oficialmente se dijo que era porque su contrato se había vencido. “Si querés podemos hablar de fútbol, de mujeres o de cualquier otra cosa. Pero de lo que fue mi trabajo en la Oficina de Habeas Data no tengo nada que decir. Todo lo que hice está puesto en la página de Internet”, dijo al ser consultado para esta investigación. No obstante, en una entrevista que se publicó pocos días después del escándalo del robo de la base de datos de la ANSeS, Travieso dijo al CanalAR que “hemos realizado un trabajo muy intenso en relación a este tema, de hecho hemos llevado a cabo una actividad conjunta con ANSeS y hemos abierto un sumario en el que vamos acumulando las diferentes actuaciones que tienen que ver con este hecho. Ya hemos tenido reuniones anteriores y estamos planificando cursos con abogados para tratar estos temas en conjunto y para lograr la difusión de la protección de datos”. Y añadió que “apoyamos la investigación (judicial) muy de cerca. Por lo pronto, todo está en manos de la justicia, vamos a acompañar el proceso y, de producirse un nuevo ilícito, vamos a poner a disposición todos los recursos con los que cuenta esta Dirección para que no sigan ocurriendo este tipo de actos”.<sup>12</sup>

El otro caso resonante, que también partió de una denuncia del titular de la ANSeS, es el de unos 1.500 “jubilados truchos”, es decir, personas que no cumplieron la edad para jubilarse o no realizaron los aportes correspondientes por ley. El caso involucró a toda una red de gestores, escribanos, policías y empleados de la ANSeS que inventaban jubilaciones para cobrarlas ilegalmente. La maniobra se realizaba con documentación apócrifa presentada en las Unidades de Atención Integral de la ANSeS. Hubo una estafa a la Administración estimada en ocho millones de pesos. La justicia detectó que la mayoría de los jubilados truchos había trabajado en ferrocarriles o en subterráneos. Esto fue publicado en *Página/12* el 3 de abril de 2006 pero aún no se conocen procesamientos judiciales por este caso.

12. CanalAR, 10-07-2006.

## La operatoria

Existen tantas explicaciones sobre la vulnerabilidad del sistema de bases de datos de la ANSeS como cantidad posible de fraudes y maniobras ilegales. Unas aluden a falencias técnicas en el sistema de almacenamiento de datos del organismo. También hay justificaciones que buscan cargar las culpas en los procesos de digitalización actuales y en el supuesto uso de *software* vulnerable. Pero en líneas generales, expertos y jueces coinciden en que la vulnerabilidad del sistema pasa por las personas. La fuente de todos los incidentes de corrupción y manipulación de datos proviene de quienes manejan información sensible. “Las fallas en las personas y en la selección de aquellas personas que trabajan no sólo en áreas técnicas sino en recursos humanos son la explicación central de la operatoria de sistemas vulnerables en el manejo de datos”, expresa un destacado juez que investigó varios casos de corrupción y fraude en la ANSeS.

En el caso puntual del descuento de haberes jubilatorios o la aparición de mutuales truchas, el fiscal de Investigaciones de Seguridad Social, Guillermo Marijuán, tiene una posición tomada: cree que el problema central es que la ANSeS se convirtió en un agente de retención cuando no es esa su función y de allí se armaron códigos de descuento apócrifos entre mutuales inexistentes en connivencia con algunos empleados de la propia Administración. El sistema permite que con la copia de la afiliación y del pedido de crédito de un jubilado, la ANSeS pueda cargar en su sistema un código de descuento. No hay mayores trabas o controles administrativos para realizar esta operatoria. En su opinión, Marijuán cree que las fallas centrales en el sistema responden a las siguientes razones:

- 1) no existe un mecanismo afinado para corroborar los datos de afiliación o pedido de crédito de un jubilado a una mutual o cooperativa;
- 2) no hay demasiados organismos públicos que puedan funcionar como agentes de retención de haberes para la obtención de un crédito o el pago de una mutual;
- 3) el Estado avala la usura por medio del otorgamiento de los descuentos, que en muchos casos superan los intereses que fija el mercado para créditos financieros;

## [102] Las manos en la data

- 4) los organismos de control como la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, las Defensorías del Pueblo o la Unidad Fiscal de Seguridad Social están colapsados y en muchos casos no logran controlar a fondo el sistema.

También los jueces y fiscales consultados para esta investigación coincidieron en señalar que en muchos casos, las bases de datos salen de la ANSeS hacia los hospitales y las obras sociales prepagas y estos a la vez venden la información a terceros.

En gran medida el tráfico de bases de datos no está controlado por el Estado, y allí es donde se vulnera el sistema y comienzan a filtrarse bases de datos con información sensible.

En cuanto al descuento de haberes, la ley dice claramente que tiene que existir conformidad expresa entre la entidad que otorga un crédito y el beneficiario. Pero en la mayor parte de los casos la documentación que se presenta a la ANSeS es falsa o está fraguada incluso con la connivencia de escribanos o de agentes de la propia ANSeS.

En la causa de venta de bases de datos, los involucrados de la empresa Ferromar aducían que la información obtenida se podía conseguir por medio de barridos en Internet o por la información que distribuye el Banco Central. Sin embargo, un informe de la Gerencia de Informática del Banco Central determinó que en ninguna de las tres bases de datos (centrales de deudores del sistema financiero, central de cheques rechazados y de cuentapropistas inhabilitados) se utiliza información proveniente de la AFIP o de la ANSeS.

El fiscal Carlos Rívolo, del juzgado de Ercolini, determinó que bajar la información de Internet para una base de datos de 12 millones de personas “es técnicamente impracticable” y aseguró que el funcionario de la ANSeS copió en un CD la base de datos del padrón de obras sociales que tiene la entidad estatal y le ordenó remitir vía mail los códigos de campo a los que la empresa privada no podía acceder.

A la vez, es probable que haya un sistema aceitado de *hackers* que roban información encriptada de la base de datos de la ANSeS, así como

también de otros organismos públicos y privados. Así lo deslizaron varios técnicos en computación consultados.<sup>13</sup>

## Los SWAT de la ANSeS

Se los conoce internamente como “los Swat de la ANSeS”, una ironía que remite a la serie televisiva de los setenta que retrató los equipos especiales de la policía norteamericana. Pero la oficina que tienen en el quinto piso de Paraná al 400 es un típico reflejo del funcionamiento del Estado argentino, con un presupuesto muy acotado y estructura mínima, que se aleja bastante de lo que puede ser cualquier grupo comando de investigaciones especiales.

El despacho de Isabel Lovrinkevich está abarrotado de papeles, sus asistentes se arrinconan por todo el resto del quinto piso y la estructura, se nota, es básica o directamente precaria. No obstante, la gerente de investigaciones especiales se las ingenia y hace todos los esfuerzos posibles con sus apenas 94 personas a cargo para investigar casos de fraude e irregularidades en la base de datos de la ANSeS de todo el país, lo que representa un archivo de más de 35 millones de personas. Además, hay que recordar que la ANSeS tiene un total de 8.996 empleados en todo el país, según datos oficiales de 2007. De esa totalidad, 4.316 es el personal destinado a la atención directa al público y 4.680 son empleados para tareas administrativas y operativas.

Entre sus facultades y tareas, la oficina que dirige Lovrinkevich debe investigar denuncias por cuils falsos, fraude laboral (empleo no registrado), denuncias a mutuales truchas, apoyo administrativo y el control de la medicina prestacional (esto es asignaciones familiares).

Pero está claro de entrada que con 94 personas no se pueden hacer milagros. Las pilas de carpetas que se despliegan por todo el despacho dan una muestra clara de que esta oficina de investigaciones especiales está desbordada. No hace falta que lo diga Lovrinkevich. Basta con ver los números para tener una idea clara acerca de qué estamos hablando:

13. Para esta investigación fueron consultados técnicos del área privada y de la Universidad de Buenos Aires que pidieron estricta reserva sobre su identidad pero que coincidieron en sus opiniones sin siquiera conocerse.

## [104] Las manos en la data

Sólo durante el año 2006 se investigaron 289 denuncias por beneficios indebidos (jubilaciones y pensiones truchas); un total de 147 denuncias por cobros indebidos de jubilaciones y pensiones; 58 por falsos gestores; 367 denuncias por descuentos y préstamos ilegales realizados por mutuales; 373 denuncias por empleo en negro; 98 por cobro indebido por fallecidos; 97 reclamos comunes y 252 denuncias de otras características pero que tienen que ver con información y documentación apócrifa o manipulación de datos sensibles. Esto hace un total de 1.781 denuncias, es decir, la atención e investigación de casi cinco denuncias diarias.<sup>14</sup> En 2007 hubo una cantidad similar de denuncias (de lo que se informa en la infografía). “El nivel de empleados a cargo de esta gerencia de investigaciones es bajo, si se tiene en cuenta no sólo la cantidad de denuncias por investigar sino también por las nuevas prestaciones que se dan desde la ANSeS”, reconoce Lovrincevich.

La Gerencia de Investigaciones Especiales se creó en 1996 y tuvo como primer gerente nada menos que al fiscal Alfredo Pochat, a quien asesinaron por investigar irregularidades en una sucursal de la ANSeS de Mar del Plata. Pochat también había detectado irregularidades en las filiales de Viedma, Mendoza, San Luis, Tucumán, Resistencia y La Plata. Es decir que se había convertido en un verdadero estorbo para aquellos que viven en la marginalidad de la ley y a expensas de la corrupción estatal. Pochat investigaba fraudes en las transferencias de cajas previsionales en las provincias y en Mar del Plata detectó irregularidades en la tramitación de jubilaciones que involucraban a una red mafiosa del gremio pesquero y a funcionarios de la misma filial marplatense de la ANSeS. Fue brutalmente asesinado en Mar del Plata el 4 de junio de 1997 por Amadeo Andreo momentos antes de difundir un caso de corrupción que involucraba a su esposa, Silvia Albanesi, que era jefa de la dependencia de la ANSeS en Mar del Plata. Andreo fue condenado a 17 años de prisión.

En la gerencia SWAT que ahora lidera Lovrincevich recuerdan con cariño y admiración el trabajo de Pochat. Hasta la misma funcionaria sostiene que “Pochat realmente fue un héroe, de los pocos que quedan”.

14. Datos suministrados por la Dirección de Investigaciones Especiales de la ANSeS.

## 5. Jubilados presa fácil [105]

Lovrinkevich asumió en el año 2000 y la situación era peor que en la actualidad. Había sólo 7 investigadores y un gerente.

Quizás el trabajo que más tiempo le lleva a este equipo sea investigar las mutuales truchas. Y se entiende: en 2006, la mitad de las mutuales registradas estuvo investigada por denuncias de irregularidades y descuentos indebidos a jubilados. Sobre un total de 628 mutuales registradas en el país, 345 estuvieron bajo la lupa de Lovrinkevich y su gente. Entre las mutuales más investigadas figuran: Ferromar, Mujeres Catamarqueñas, AJUSTPRA y AMTU. En 2007, algunas denuncias aumentaron y otras disminuyeron (ver infografía).

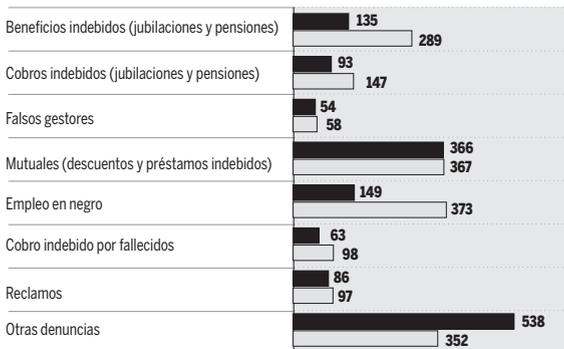
En muchos casos hay desinformación de los jubilados. En otros, los vendedores de las mutuales actúan en nombre de la ANSeS y engañan a los ancianos. Para evitar esto, el equipo de Lovrinkevich da charlas de capacitación a los abuelos en todo el país.

Los casos que resultan más fáciles de resolver son los de los descuentos indebidos y los más difíciles son aquellos en los que hay una aparente relación entre los jubilados estafados y la mutual o la empresa crediticia, porque los ancianos son engañados y firman papeles que luego se usan para sacar préstamos y hacer los descuentos correspondientes a los haberes.

### Irregularidades en la ANSeS

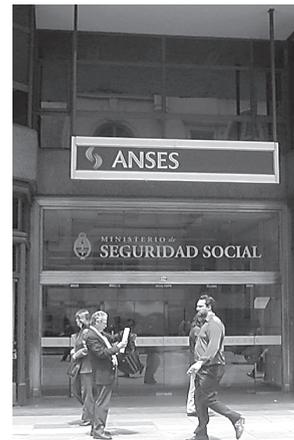
En el cuadro se refleja el total de denuncias en trámite

■ 2007 □ 2006



En el ítem FALSOS GESTORES, la cifra representa la cantidad de denuncias abiertas, pero estas denuncias involucran a más de 2.000 damnificados. Lo mismo para el ítem MUTUALES, la cifra representa la cantidad de mutuales denunciadas, lo que involucra a más de 3.000 damnificados.

Fuente: Gerencia e Investigaciones Especiales de la ANSeS.



## [106] Las manos en la data

Desde agosto de 2006, la ANSeS empezó a tomar recaudos y a exigir a las mutuales que los documentos que firman los jubilados estén escritos en una letra más grande. También se instrumentó un sistema por el cual se impusieron límites de hasta un 40% de los haberes para sacar créditos. Igualmente, algunos empleados de la ANSeS en connivencia con las mutuales se las arreglan para vulnerar los nuevos requisitos. Por ejemplo, los cobros indebidos se realizan con posterioridad al fallecimiento y lo hacen en general los familiares directos del jubilado, cuyo deceso no declaran. También hay beneficios vigentes que la ANSeS otorga a personas con DNI falsificados.

¿No se toman recaudos para anotar a un jubilado y hacer todo el proceso de cobro de haberes?, le preguntamos a Lovrincevich. “Sí, se han tomado recaudos. Por ejemplo: desde 2002 se les exige más documentos para acreditar las jubilaciones, las huellas dactilares, la firma del beneficiario y el convenio que se hizo con los bancos para que también ellos tomen precauciones. Pero la situación no cambió demasiado. Hoy (por mayo de 2007) existen unas 700 denuncias por el otorgamiento de pensiones indebidas. Es que para ello se falsifican actas de defunción o actas matrimoniales. Y en esto quiero que quede en claro que muchas de estas irregularidades no son por culpa nuestra sino por falencias graves que hay en los sistemas de control del Renaper (Registro Nacional de las Personas) o de los registros civiles de todo el país, que en muchas provincias trabajan en condiciones similares a las del Medioevo, anotando actas en cuadernos escolares o archivando datos en cualquier parte”, respondió.

Por poner un ejemplo de ello, la gerente de Investigaciones Especiales recuerda que hubo casos en Santiago del Estero donde los registros civiles en connivencia con un grupo de abogados y padres multiplicaban las actas de nacimiento de los hijos para cobrar 150 pesos por cada uno en concepto de asignaciones familiares.

Hay registros civiles que no cotejan la información ingresada con la archivada o cuyas sus bases de datos están desactualizadas y la incorporación de documentación la hacen manualmente. Todos estos datos llegan a la ANSeS ingresados de manera irregular, convertidos en un torrente de estadísticas nacidas de un almacenamiento deficiente que dibuja una imagen deformada de la realidad. Los problemas de origen terminan por quitarle rigurosidad a la herramienta estadística y, por lo tanto, ponen en cuestionamiento su propia funcionalidad.

## 5. Jubilados presa fácil [107]

Desde un lado se vuelcan culpas sobre el otro. En directa alusión al Renaper, la gerente de Investigaciones Especiales de la ANSeS reveló que en muchos casos tuvieron que crear dos numeraciones diferentes de cuil porque se encontraban con DNI mellizos que compartían el mismo número pero pertenecían a personas diferentes.

En ese sentido, Lovrinkevich advierte que “la vulnerabilidad en este caso la paga la ANSeS por culpa de los errores o desidias de otro organismo público que no hace las cosas bien”. Sobre el Renaper, la funcionaria expresó que “está a años luz de los adelantos que se hicieron en la ANSeS”. Existen casos, según relató, donde hubo inhumación de cuerpos sin DNI ni huellas dactilares y luego aparecen los familiares cobrando jubilaciones o pensiones en forma indebida.

El sistema de controles y confección de los DNI es un eje medular en lo que se refiere a la manipulación de datos. Por ello hemos decidido dedicar un capítulo específico al tema.

Por otra parte, Lovrinkevich carga culpas contra algunos sindicatos que manejan bases de datos de la ANSeS u otros organismos estatales de municipios o provincias que pueden ser proclives a manipular información.

Lovrinkevich asegura que en sus años de trabajo como gerente nunca la presionaron para no investigar determinados casos y sostiene que Massa siempre le dio su respaldo para ir a fondo en las investigaciones aunque perjudicasen a la ANSeS. Pero a la hora de reclamar mayor presupuesto y personal, admite que nunca tuvo una respuesta positiva de sus autoridades. “Está claro que se abrieron nuevas oficinas y más servicios y el personal se debe necesitar en otras áreas pero no en esta”, dice.

¿Sintió miedo alguna vez de tocar a grupos de poder que hicieran que usted o su familia corrieran peligro?. “No, miedo nunca tuve –dice en tono calmado y pensando la respuesta–. Quizás nunca tuve miedo no porque sea valiente sino más bien porque soy algo inconsciente”.

La Gerencia de Investigaciones especiales de la ANSeS hace lo que puede y lo que no puede queda librado al azar y a la delincuencia. “Hay mucho por hacer y mejorar pero no hay que ser pesimistas. Solos no podemos hacer nada. Necesitamos de la ayuda de la Justicia, la policía. Todos somos responsables de las irregularidades y los sistemas de seguridad

## [108] Las manos en la data

pueden ser eficientes pero siempre pueden ser vulnerados por gente que quiera estar afuera de la ley”, cierra Lovrincevich.<sup>15</sup>

### Las salidas posibles

Existen diferentes propuestas para dar una solución inmediata a los problemas de vulnerabilidad que sufren los sistemas de información sobre los jubilados.

Para atacar la problemática de los descuentos otorgados a mutuales inexistentes o créditos nunca exigidos por los jubilados, el defensor del Pueblo, Eduardo Mondino, le recomendó a la ANSeS que habilitara al Banco de la Nación Argentina, en su carácter de entidad pública, para brindar préstamos a jubilados y pensionados que actualmente están siendo menoscabados y vulnerados en sus haberes por operatorias que llevan adelante algunas asociaciones mutuales y cooperativas a través del otorgamiento de créditos que son descontados directamente de sus haberes previsionales.

Según la Defensoría del Pueblo de la Nación, existen en la actualidad aproximadamente 300.000 jubilados con contratos de préstamos extendidos por unas 500 mutuales.<sup>16</sup> Mondino le recomendó a la ANSeS que implementara medidas correctivas para dar certeza al número e importe de las cuotas, para cumplir con el adecuado deber de información a los beneficiarios en conformidad con el artículo 36 de la Ley N° 24.240.<sup>17</sup> También pidió al organismo que modificara el procedimiento impuesto a los beneficiarios que reclaman ante descuentos indebidos a favor de terceras entidades cuando aquellos no han prestado consentimiento. Acreditada la falta de consentimiento, Mondino exigía la restitución en 30 días de las sumas descontadas indebidamente.

Consultado el Banco de la Nación Argentina por la Defensoría Nacional, manifestó que no sólo tiene intención de participar directamente en la operatoria de préstamos a través del código de descuentos que

15. Cabe destacar que los datos suministrados por Lovrincevich se obtuvieron durante dos largas entrevistas realizadas en abril y mayo de 2007.

16. Comunicado de la Defensoría del Pueblo, 24 de octubre de 2005.

17. Entrevista con Eduardo Mondino.

## 5. Jubilados presa fácil [109]

otorga la ANSeS, sino que, en cumplimiento de su misión, está en condiciones de ofrecer préstamos a los jubilados y pensionados de todo el país a una tasa interés anual del 14,5%. Ante ello, el Defensor del Pueblo de la Nación le recomendó a la ANSeS que habilitara al Banco de la Nación Argentina a brindar préstamos a los jubilados y pensionados de todo el país a través de la operatoria del código de descuento.

En agosto de 2006, el Banco Nación y la ANSeS firmaron un convenio para ofrecer créditos a jubilados. Se acordó que tendrán una tasa fija del 9,5% anual a 12 meses de plazo y un monto máximo de seis haberes. El beneficio también alcanza a los pensionados y podrá tramitarse en todas las sucursales de la entidad. Aún no se pudo hacer lo mismo con los bancos Ciudad y Provincia.

Es decir que la ANSeS aceptó el pedido de Mondino pero sigue habilitando a otras mutuales o cooperativas como agentes de retención y otorgamiento de créditos. Está claro que el Banco Central prevé un sistema de descuentos más lento y burocrático que el resto, y este es el principal motivo por el cual los jubilados recurren a mutuales para sacar préstamos por fuera del sistema financiero tradicional.

En cuanto a la vulnerabilidad de la base de datos de la ANSeS, se puede decir que en la Argentina, la falta de conocimiento del impacto estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación explican gran parte del problema. Según datos difundidos por la página de Internet Bloggers Report, en la Argentina, el gasto en protección de tecnología para información sensible fue del orden del 0,7% respecto del PBI, mientras que Chile gastó el 1,3% del PBI en este rubro.<sup>18</sup> Para Raúl Bauer, director de la consultora Trenes, “el Estado tendría que ser más agresivo en la incorporación y en el uso de tecnología en el manejo de la cosa pública”. En tanto Alejandro Oliveros, director de investigaciones de IDC Cono Sur, cree que en la Argentina “todavía no hay una buena infraestructura de base, un buen manejo de la administración y sistemas centrales”, y añade que “el Estado tiene algunos sitios de Internet con un buen diseño pero que no tienen un buen nivel de digitalización o protección de datos”.

18. Bloggers Report, 12 de marzo de 2007.

## [110] Las manos en la data

A partir de la denuncia por el robo de una base de datos de 12 millones de jubilados, la ANSeS encaró un agresivo plan de gobierno electrónico que apunta a mejorar la calidad de las bases de datos vinculadas con el otorgamiento de los beneficios sociales. El organismo, que cuenta con un crédito de u\$s35 millones aportado por el BID, encara un proyecto orientado a mejorar el equipamiento, desarrollar nuevas aplicaciones que permitan a los usuarios realizar trámites *online* y refinar la calidad de las bases de datos para controlar los aportes que le competen y distribuirlos a quienes deben recibirlos. Para 2007 sólo utilizarán \$25 millones de ese tramo. La iniciativa encarada incluye, por otra parte, la realización de los trámites que el sector corporativo mantiene con el organismo, como el otorgamiento de códigos a bancos y mutuales que otorgan préstamos a los jubilados para que, de este modo, no se excedan en su capacidad de endeudamiento.

El Código Penal establece en sus artículos 157 y 157 bis penas con prisión de un mes a dos años para quienes a sabiendas e ilegítimamente o violando sistemas de confidencialidad y seguridad de datos accedieren a un banco de datos personales. También inhabilita por cuatro años al funcionario público que revelare hechos, actuaciones o documentos que por ley deben permanecer en secreto. Sin embargo, la Justicia hasta ahora no emitió fallo alguno al respecto y los responsables del resguardo de datos personales de la ANSeS siguen afectados a esa dependencia del Estado y están en libertad.

Desde el robo de la base de 12 millones de datos, en la ANSeS se tomaron algunos recaudos, como ser que la letra chica de los contratos que deben firmar los jubilados ya no es más letra chica sino más legible; los empleados de la ANSeS no tiene acceso al *pen drive* para copiar documentación ni acceso a disquetes salvo con la expresa autorización de un gerente; se dan cursos de capacitación a los jubilados para evitar que los estafen; los haberes de los pasivos y activos tienen obligatoriamente el detalle de los descuentos, no sólo por número de código sino por especificación del origen del descuento; se agilizó el sistema de denuncias vía telefónica o por Internet; se limitó el acceso a la búsqueda por ráfagas y se instrumentaron sistemas más rígidos de confidencialidad internos del organismo.

El gerente de Seguridad Informática de la ANSeS, Pablo Fontdevilla, considera que se avanzó mucho en la instrumentación de normativas en materia de seguridad: “Creo que las normas son buenas y si se cumplieran en los organismos se acrecentaría la seguridad de las bases de datos”. El funcionario detalló además que se está erradicando la transmisión de información por vía de medios magnéticos y ópticos. En este sentido, Fontdevilla dijo que se trabaja con mecanismos de encriptación, sistemas con claves asimétricas y convenios de confidencialidad. Pero añadió que “nada de esto evita que existan los funcionarios infieles que vulneren el sistema”. Por eso remarcó que es fundamental la identificación de quienes controlan el sistema, porque “el principal problema de la seguridad está en las personas que tienen acceso”.<sup>19</sup>

Fontdevilla dijo también que el Estado compra mal y tarde y le cuesta incorporar bienes, servicios y personal a la hora de hablar de seguridad informática. Todo esto en un sistema donde se tramitan unas 6.000 jubilaciones por día.

En coincidencia con Lovrinkevich, el gerente de Informática remarca que el gran problema que existe en cuanto a la vulnerabilidad del sistema en la ANSeS y las irregularidades registrales reside en la confección de los DNI. En este sentido, cree que hay que impulsar un sistema digital de captura de la información y resguardo.<sup>20</sup>

La fragilidad del sistema frente a las amenazas de fraude encuentra antecedentes previos al proceso privatizador que se plasmó en la creación de las administradoras de fondos de jubilaciones. En rigor, existen causas judiciales que describen conductas delictivas en la ANSeS desde los años 70. Una de estas, por ejemplo, se encontraba al momento de la investigación en manos del juez Claudio Bonadío y muestra el accionar de una banda mafiosa que comercializaba datos de jubilados, pensionados y trabajadores activos desde la época en que comenzó a funcionar la Caja de Autónomos, creada en 1955.

Pero la multiplicación de riesgos fue un fenómeno asociado a la flexibilidad creciente en el manejo de datos como parte del proceso de mo-

19. Entrevista publicada por Bloggers Report el 7 de septiembre de 2006.

20. *Ibidem*.

## [112] Las manos en la data

dernización que convirtió los archivos en papel en bases de datos informáticas. El control de las claves de acceso se vuelve más complejo cuando un número creciente de individuos tiene entrada a la base. La extensión de sistemas de uso compartido multiplica las oportunidades de usar fraudulentamente una clave. A la vez, las terminales con acceso físico a la información a través de entradas de dispositivos portátiles de almacenamiento aumentan la posibilidad de realizar copias indebidas. El ingreso remoto a la Red abre, por último, nuevas posibilidades de acceso a quienes pretenden comerciar datos reservados en poder del Estado.

“Desde siempre existieron el delito y las irregularidades en el área previsional y en el manejo de información laboral, sólo que antes los perjudicados sólo se daban cuenta del delito una vez que sus parientes cercanos o ellos mismos se veían afectados”, comentó Lovrincevich.

La informatización genera, paradójicamente, el marco adecuado para que las defraudaciones por el uso indebido de información multipliquen exponencialmente el número de damnificados. La dinámica del manejo de datos tiene como subproducto no deseado una mayor apertura frente a las amenazas.

Como agravante, los sistemas de seguridad informática tuvieron una implementación tardía. Por caso, si bien el proceso de informatización en la ANSeS comenzó a instrumentarse en los noventa, recién en 2000 se creó la Gerencia de Investigaciones Especiales, con objetivos puntuales que incluían los delitos informáticos.

De todas formas, las evidencias indican que el sistema es todavía vulnerable y la administración pública suele reaccionar defensivamente ante la crisis abroquelándose corporativamente antes que enfrentar los riesgos y premiar a quienes contribuyen a denunciarlos.

Al término de esta investigación, Palamidessi, el disparador de la denuncia por el mayor robo de datos que se recuerde en la historia de la ANSeS, había renunciado a la administración y se fue a trabajar al sector privado. ¿Hartazgo de la corruptela en el Estado? ¿Falta de estímulos a quienes denuncian este tipo de manipulaciones? ¿Presiones? “Nada de

esto dice” Palamidessi. No niega ni avala ninguna de las posibles respuestas. Su silencio es suficiente y habla por sí mismo.

Las salidas posibles para evitar la corrupción en el manejo de datos de la ANSeS son muchas. Pero siempre que haya algún funcionario dispuesto a vulnerar el sistema habrá manipulación de información y mucha gente quedará dañada en el camino. Si no hay cambios, siempre habrá otras Magdalenas con su calvario a costas.

## Anexo

El mail completo que elaboró Palamidessi primero como anónimo y que luego presentó a la Justicia con nombre y apellido, relataba los siguientes pasos:

1) El 5 de octubre de 2004, el gerente de Control Manuel Prieto tantea entre empleados de Control acerca de la existencia de un archivo con el padrón de afiliados a obras sociales con frases vía mail del estilo “... tenemos el padrón de obras sociales. ¿Podés hacerme una copia o conseguírmela? Me he cansado de pedirla a Fernanda Speranza (Gerencia Prestaciones Activas y Desempleo) y me dice que la GSyT la está preparando. Me parece muchas vueltas para un padrón pedorro ...” [sic]. 2) Al día siguiente, ante la respuesta negativa de los destinatarios del mail, el Gerente levanta la apuesta: “...Yo ya lo pedí en cuanto llegué acá en marzo. Luego hicimos el pedido formal y no nos dieron bola... Finalmente, y medio de gauchada, Fernanda Speranza se comprometió a pedirlo a Sistemas y lo estoy siguiendo con Xamena...” [sic]. 3) José Luis Rivas (Gerencia de Procesamiento Centralizada y Descentralizada) envía por Nota N°17.392/04 y en respuesta al requerimiento de Nota GPAYD N°3.438/04 dos CD con sendos archivos de texto plano con los registros de afiliados activos y afiliados desempleados a obras sociales (13.471.392 y 155.069 registros, respectivamente). Los CD llevan la identificación interna de la GSyT: CON888 y CON889. 4) El 6 de octubre, Fernanda Speranza y Andrea Bertolo (Coord. Emisión Normas y Req. Informáticos) reenvían a Manuel Prieto por nota GPAYD N°3.616/04 dichos CD. 5) El 12/10/2004, Gustavo Xamena (Gerencia de Detección de la Gerencia de Control) entrega en mano a la Coordinación Informática y Planeamiento tales CD, *sin el precinto numerado* de seguridad que garantiza la no apertura y no lectura de los archivos incluidos (consta en el formulario de recepción del soporte). Adjunta en su envío los originales de las notas de los ítems (3) y (4). *Una de estas notas tiene una anotación de puño y letra de Manuel Prieto (¿o de Xamena?), donde se lee: “Una vez copiados los CD, mandárselos a Inda p/bajarlos al server”* [sic]. Dicha anotación puede leerse a pesar de estar tapada con *liquid paper* (blanqueador). Ignacio Inda es el coordinador de Informática y Planeamiento de la Gerencia de Control. La copia de la que se habla explica la falta de precintado de los CD al momento de su recepción por la Coordinación Informática. Al pie de la nota hay otra anotación manuscrita visible de Xamena que dice: “Pase a Coord. Informática para su resguardo y utilización en los cruces que se soliciten [firma y sello de Ximena]”. 6)

## [114] Las manos en la data

El 13 de octubre, ante la dificultad de interpretación en la lectura del contenido del archivo del segundo CD (155.069 registros de desempleados afiliados a obras sociales), Lautaro Palamidessi (empleado de la Coordinación Informática y Planeamiento de la Gerencia de Control) solicita por mail a Xamena que gestione ante los responsables de la generación del mismo el diseño del registro de dicho archivo, suponiendo que difería del primer CD (correctamente leído e interpretado). 7) El 14/10/2004, Nora Bustos (GSyT - Implementación) confirma un error en el proceso de generación del segundo CD y promete su reemplazo. 8) En la primera semana de noviembre, Liliana Fernández y Sonia Calza (secretarias de Manuel Prieto en la Gerencia de Control) solicitan insistentemente a Lautaro Palamidessi "... el diseño de registro del archivo de obras sociales..." y ante la requisitoria acerca de para qué lo necesitaban si ya estaba importado a una base de datos del servidor de la Gerencia de Control, responden: "... es porque Prieto y Xamena le hicieron una copia...". 9) El 04/11/2004 a las 11:04 am, Lautaro Palamidessi envía un mail a Liliana Fernández y Sonia Calza con el siguiente mensaje: "A vuestro pedido, he aquí el susodicho diseño:

Campo N	Campo	Tipo Dato	Longitud
1	CUIL	Numérico	11
2	Cod_OOSS	Alfanúm.	6
3	ApeYNom	Alfanúm.	30
4	CUILRelac	Numérico	11
5	Cod_Relación	Numérico	2

10) Seis días después, ante el prolongado tiempo sin noticias acerca del reemplazo del segundo CD y como *no se pidió ningún trabajo* sobre el archivo del primer CD (ya volcado desde el 14/10/2004 en una base de datos del servidor de la Gerencia de Control), Lautaro Palamidessi escribe un mail a Gustavo Xamena donde dice: "...Gustavo: acordáte que tenemos en una Base SQL del servidor 13.471.392 de registros de activos y grupo familiar afiliados a obras sociales sin que hasta ahora nos hayas definido usuarios, permisos de acceso ni se ha utilizado para ningún trabajo. Paralelamente, al momento de la importación de los datos se rechazó el TXT de desempleados afiliados a OOSS ya que estaba mal generado, sin tener hasta el día de hoy la generación correcta del mismo desde Implementación..." [sic]. *Nunca* se obtuvo respuesta a este mensaje. 11) Sonia Calza (secretaria de Prieto) re-envía el mail de Palamidessi nombrado en 9) al Sr. Diego Pizarro (diego@peype.com.ar) con el siguiente encabezado: "Sr. Diego Pizarro, de acuerdo a lo solicitado, le remito el diseño de registro de Obras Sociales. Atentamente, Sonia Calza, Sec. Gcia. Control" [sic]. El dominio de la dirección de mail del destinatario Pizarro corresponde a la empresa P&P de análisis de riesgo en el otorgamiento de créditos a individuos y empresas que, según su sitio web <http://www.peype.com/>, tiene domicilio en Colón 140, piso 5, Oficina 9 - Córdoba - Argentina - Tel: 0351-4228120 - Fax: 0351-4228136, y ofrece en el mismo sitio una dirección de contacto: "Por cualquier inquietud o sugerencia, envíe su mail a [bdp@peype.com](mailto:bdp@peype.com)". 12) Diego Pizarro (de P&P) re-envía a Daniel (se desconoce su apellido: [daniel@bdp.com.ar](mailto:daniel@bdp.com.ar)), a Pablo Contreras ([pablo@bdp.com.ar](mailto:pablo@bdp.com.ar)) y a Carlos Kundycki ([carlosk@bdp.com.ar](mailto:carlosk@bdp.com.ar)) el mail de Sonia Calza nombrado en 11). Los tres destinatarios son de la misma empresa que el remitente Diego Pizarro, pues el sitio [www.peype.com.ar](http://www.peype.com.ar) y el sitio [www.bdp.com.ar](http://www.bdp.com.ar) conducen al mismo sitio web

## 5. Jubilados presa fácil [115]

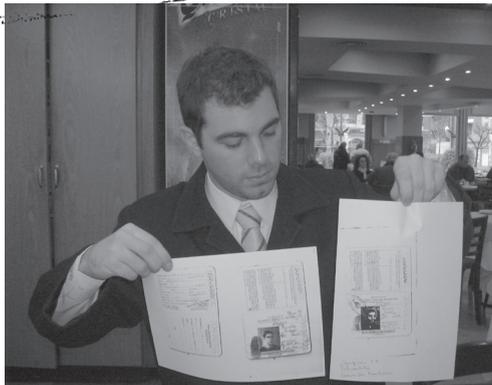
y, además, el link de contacto de [www.peype.com.ar](http://www.peype.com.ar) nombrado en 11) dice “envíe su mail a [bdp@peype.com](mailto:bdp@peype.com)”. 12) El 12 de noviembre, Daniel (se desconoce apellido) ([daniel@bdp.com](mailto:daniel@bdp.com). ar) envía un mail a Sonia Calza, en respuesta al mail del ítem 11), donde solicita: “Sonia: serías tan amable de enviarme qué significa cada código de obra social (campo 2) y lo mismo para el código de relación...” [sic]. Evidentemente se refiere a que no tienen el detalle de los códigos que componen los datos del TXT a pesar de tener el diseño del registro que les llegó a través del mail del ítem 11). O sea: saben que cierta persona con cierto cuil está, por ejemplo, en la obra social “011246”, pero quieren saber la tabla de códigos de obras sociales. Lo mismo les ocurre con los códigos de parentesco entre afiliados, que es el Campo N°5, según el diseño de registro que ellos reciben: tienen el código pero no saben qué parentescos expresan dichos códigos. 13) Sonia Calza envía el siguiente mail a Lautaro Palamidessi (Coord. Informática - Control): “Lautaro, te copio el mail que me mandaron referente al diseño que me pasaste. ¿Me podrás dar una mano para contestarle a este hombre?” [sic]. Pocos minutos después reitera oralmente el pedido: “... me está llamando por teléfono este hombre por el asunto del archivo de obras sociales...”, expresa Calza a Palamidessi. 14) Coordinación Informática y Planeamiento de la Gerencia de Control (Inda y Palamidessi) hacen saber a Isabel Lovrincevich (Investigaciones Especiales) las sospechas que les generan estos pedidos y mensajes desde la Secretaría de la Gerencia de Control. 15) Lautaro Palamidessi responde por mail a Sonia Calza: “... no tenemos la tabla descriptiva de los códigos de obras sociales ni la de relación, aunque esta última supongo tentativamente que sería: 00 Titular 01 Cónyuge 02 Conviviente 03 Hijo/a 04 Guarda 05 Tenencia 06 Tutela”. 16) Entre los días 13/11/2004 y 30/11/2004, Sergio Massa se enteraría del asunto vía Lovrincevich - Pérez Talamonti, mientras que Bustos Villar se enteraría vía Lovrincevich.



**CAPÍTULO 6**  
**Robo de identidad**



## CASO ACERRA



*En *El hacedor*, Jorge Luis Borges da a conocer un texto llamado “Borges y yo”, donde plantea la disyuntiva de un personaje con una existencia paralela a la del autor. Alguien que lleva la vida de un hombre común y que alimenta al Borges famoso y galardonado por el éxito de las letras. “Al otro, a Borges es a quien le ocurren*

*las cosas”, dice el hombre común.<sup>1</sup> Más adelante reflexiona que el Borges literario se nutre del Borges común, a quien le suceden los acontecimientos que luego aprovechará el literato. La relación entre ambos dista de ser hostil, pero la realidad es que uno vive para que el otro pueda tramar su literatura. El literato se aprovecha de las vivencias del homónimo para lograr su propio éxito: “Hace años traté de librarme de él -añade- y pasé de las mitologías del arrabal a los juegos con el tiempo y con lo infinito, pero esos juegos son los de Borges ahora y tendré que idear otras cosas. Así mi vida es una fuga y todo lo pierdo y todo es del olvido, o del otro”.*

*La vida de Nicolás Rubén Acerra (foto) no es un juego literario como el texto de Borges ni tiene una pizca de ficción. Comparte, en cambio, con el mundo borgiano, fugas y pérdidas entre sus personajes. Es la continua fuga de otro y una pérdida permanente de él mismo. Hay otro yo que lo persigue y a la vez se evade y del cual no puede escapar. El otro Acerra lo invade, trama planes para complicarle la vida, lo acecha con créditos que nunca pidió, con abultadas compras que el verdadero Acerra nunca hizo, con pedidos que jamás se animó a hacer. Lo enloquece con una vida imposible. El otro yo, el acechador, no tiene su mismo rostro pero porta su mismo DNI. Mejor será decir que el otro lleva un documento apócrifo.*

1. Borges, Jorge Luis, *El hacedor*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1960.

## [120] Las manos en la data

*Desde agosto de 2006 Nicolás Acerra vive una pesadilla con su perseguidor, aquel doble que nunca eligió tener pero que impunemente deambula por las calles para robar lo que encuentre a su paso. Siempre hay más sorpresas. Puede ser dinero en efectivo, una heladera, una canasta llena de ropa comprada en C&A, un televisor o un teléfono celular. Todo es posible.*

*El otro Acerra tiene el mismo DNI que Nicolás Acerra y se convirtió en un calvario para el legítimo poseedor del documento. El verdadero Acerra vive en Lanús Oeste, tiene 23 años, trabaja en un laboratorio, ahorró un poco para poder comprarse un auto y tiene planes de casarse. Del otro Acerra no se sabe mucho. Se lo vislumbra como una sombra sólo cuando llegan noticias de las facturas que le envían Musimundo o Movistar por compras que nunca hizo. La Justicia tampoco sabe mucho del otro Acerra, a quien debería perseguir. La causa por robo de identidad fue cerrada sin grandes resultados.<sup>2</sup>*

*El comienzo del calvario tiene una fecha precisa. El 16 de febrero de 2001, Nicolás Acerra recibió una notificación de una denuncia hecha ante la Comisaría 2da. de Lanús por el titular del Registro de las Personas del municipio, Jorge Biglieri, en la que se dejaba constancia del robo de más de 4.500 documentos de identidad que se encontraban en trámite en esa delegación. Entre ellos estaba el DNI de Nicolás Acerra, quien una vez cumplidos los 16 años hizo los trámites para sacar su documento definitivo. Biglieri atestiguó ante la policía que el 16 de febrero recibió a las 7:30 un llamado de la segunda jefa del Registro Civil, Graciela Baris, quien le comunicó que en las oficinas de la calle 25 de Mayo 1564 de Lanús Oeste habían entrado ladrones y habían forzado los cajones donde se guardaban más de 4.500 DNI. Se los habían llevado todos. La denuncia no tenía más de dos carillas y estaba firmada por Biglieri, el oficial sub-inspector Horacio Sinamore y el oficial sub-inspector de la policía Ladislao Sandoval.*

*Nicolás Acerra no le prestó mucha atención a la carta. Pocos meses después le entregaron el nuevo DNI y siguió haciendo su vida normal.*

2. La entrevista con Acerra se realizó en julio de 2007 y las copias de la documentación elevada a la Justicia obran en poder de los autores de esta investigación. Acerra nunca tuvo una respuesta de la Justicia a pesar de que hizo las denuncias correspondientes.

## 6. Robo de identidad [121]

*Consiguió trabajo en un laboratorio y dejó crecer sus planes para casarse y comprar un departamento. Sin embargo, de pronto su vida dio un vuelco. En agosto de 2006 empezaron a lloverle denuncias por falta de pago en créditos que desconocía o compras que jamás había realizado. Su nombre apareció en el registro de Veraz como un deudor temerario, a pesar de su meticuloso pago de impuestos y su tarjeta de crédito al día. Tuvo que demostrar que no había comprado una computadora de 5.000 pesos en Musimundo; ni muebles en Easy; ni un canasto de ropa en C&A por más de 580 pesos; tampoco un celular en Movistar; y que changuitos repletos de comida en Coto no habían ido a su casa; que no le correspondían gastos con la tarjeta Shopping por más de 1.000 pesos o un crédito de más de 2.000 de la empresa Surfinan S.A. de Lomas de Zamora. En esta última empresa fue precisamente donde le advirtieron a Acerra que había sido víctima de un robo de identidad. Los responsables de Surfinan S.A. frenaron la entrega de un crédito porque los garantes que el otro Acerra había presentado no eran confiables: las dos personas tenían la misma voz y carecían de garantías suficientes.*

*Acerra hizo la denuncia en la Comisaría 2da. de Lanús y en el Veraz, donde a su pedido se transmitió la advertencia “Stop. Robo de identidad”.*

*El alerta le vedaba al verdadero Acerra la posibilidad de sacar un crédito, pero serviría al menos para que las empresas verificaran su caso y le negaran en adelante financiamiento al delincuente. La esperanza era que la catarata de compras fraudulentas terminaría, pero no fue así. Los dolores de cabeza siguieron.*

*Al poco tiempo, un empleado de una casa de créditos sacudía frente a los ojos de Acerra la copia de su DNI y le reclamaba un pago mensual por una suma que no estaba dispuesto a pagar. El que aparecía en la fotografía no tenía parecido alguno con el joven Acerra; el sello del Registro de las Personas en aquel DNI apócrifo era totalmente distinto al del documento original y la caligrafía con la cual se habían escrito su nombre y dirección también eran diferentes. Pero la estafa continuaba.*

*Todavía en el presente, ante cada llamada, el verdadero Acerra revive el temor de escuchar del otro lado la voz impudosa de un representante de otra empresa que le reclama el pago de una compra que nunca hizo. La Justicia le dijo que su caso era “inviabile” porque no había rastros de su otro yo.*

## [122] Las manos en la data

*“Puse la casa de mis padres como bien de familia, mi auto a nombre de mi hermana para evitar que me toquen lo único que tengo. Pero sigo viviendo una pesadilla. No sé qué más puedo hacer. Cada vez que aparece un caso voy y hago la denuncia en la empresa. Pero eso me lleva tiempo y desgaste. Tengo miedo de comprar cualquier cosa por el hecho de que salte que tengo créditos o compras hechos en lugares que nunca visité”, dice Nicolás con angustiante resignación.*

*A esta altura, Acerra ya no quiere encontrar al delincuente que lo acechó durante un año, sino sólo terminar con el martirio. “No veo la hora de que todo esto termine. Pero lo peor es que si la Justicia no pudo encontrar al culpable siempre voy a seguir con esta pesadilla y lo peor es que pueden usar mi DNI para cualquier cosa. No quiero ni pensar en eso”, agrega este joven de buenos modales y hablar pausado. No quiere decirlo pero lo sabe. El DNI de Acerra podría ser usado por un puntero para hacer votar a algún marginal por unos pocos pesos, para sacar del país a personas buscadas o permitirle el ingreso a un delincuente que escapa de la justicia internacional, además de una infinidad de variantes sombrías.*

*Pero Acerra no está solo: comparte su suplicio con otros miles de argentinos que también sufrieron el robo de identidad. Se trata de un delito poco conocido por la opinión pública argentina, a diferencia de Estados Unidos o Europa, donde se encuentra más difundido, pero su práctica se reproduce como la hierba mala en todos los rincones del mundo.*

*Muchos otros Acerra caminan por las calles con un DNI mellizo, robado o falsificado con total impunidad. Según datos de la empresa Veraz, se registran unas 150 denuncias mensuales por robo de identidad. En rigor no hay datos oficiales que lo corroboren y podrían ser muchos casos más. Algunos especialistas afirman que en la Argentina existen más de 600.000 personas afectadas por el robo de identidad. Es entonces, al pasar de la anécdota al diagnóstico general, cuando se descubren las fallas del sistema que generan espacios para el delito, se vislumbran las mafias enroladas en el negocio, la vulnerabilidad de los DNI escritos a mano, con fotos que se despegan y firmas y sellos fácilmente falsificables. Se revela entonces la connivencia entre estafadores y empleados de registros civiles donde se inventan nacimientos o se consiguen milagrosamente que un muerto siga vivo para toda la eternidad. Hay un mundo oculto detrás del aparente,*

*donde acecha el otro yo. Y un Estado ausente, con redes que no operan precisamente como contención.*

---

## La necesidad de un DNI

El DNI se crea en 1968 durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, en el marco del endurecimiento de un Estado represor y los esfuerzos por acrecentar el control de las actividades sociales bajo el paraguas de la doctrina de la Seguridad Nacional. En efecto, la Ley 17.671 que dispuso su creación ubicó el Registro Nacional de las Personas bajo la órbita del Ministerio de Defensa y le asignó entre sus principales funciones la de generar una “adecuada administración del potencial humano” para posibilitar “su participación activa en los planes de defensa” de la Nación.

Con el tiempo, más allá de sus orígenes, el documento se consolidó como un instrumento de identificación para garantizar la realización de actividades comerciales, civiles, políticas y tributarias, entre otras. El DNI se convirtió, en definitiva, en la carta de presentación de las personas para el trabajo registrado, la salud, la educación, el voto, la seguridad, los trasplantes, los descuentos en medicamentos, los planes sociales o cualquier otro derecho ciudadano, en contraposición con la impronta coercitiva que le habían dado sus creadores.

Sin embargo, en la Argentina el acceso a la identidad se encuentra todavía sustentado en normas de “dudosa constitucionalidad”, según menciona un extenso informe elaborado por la fundación Poder Ciudadano.<sup>3</sup>

En la época de la colonia, el registro de bautismos, matrimonios y defunciones estaba a cargo de la Iglesia Católica. En 1885, durante el gobierno de Julio Roca, el Estado comienza a hacerse cargo del registro de datos vitales de la población y a partir de ese momento se crean los registros civiles correspondientes a las provincias. Es en rigor la ley de creación del Registro Civil en 1884 la que plantea esta secularización del Estado en cuanto al control de la identidad de las personas.<sup>4</sup> En 1912, la Ley Sáenz

3. Informe de Poder Ciudadano. Acceso al Documento Nacional de Identidad. Julio de 2007.
4. Privitellio, Luciano; Luchilo, Lucas; Cattaruzza, Alejandro, *Historia de la Argentina contemporánea*, Editorial Santillana, Buenos Aires, 2001.

## [124] Las manos en la data

Peña impone el voto masculino, universal, secreto y obligatorio y a partir de allí se exige el enrolamiento en padrones electorales de toda la población masculina.

Ya durante el gobierno de Juan Domingo Perón se sanciona la Ley 13.482 y se crea el Registro Nacional de las Personas (Renaper), con la facultad de identificar los nacimientos, matrimonios y defunciones. Pero es durante el gobierno militar de Juan Carlos Onganía que se asigna al Renaper la competencia de entregar el DNI. De acuerdo con la Ley 17.671, “el DNI es el único documento idóneo para acreditar la identidad de las personas sin que pueda ser suplido por ningún otro documento”. Claro que la tarea de completar los DNI de todos los argentinos recaía en el Renaper y es por ello que hubo demoras en la entrega de los nuevos documentos, por lo que hasta la actualidad sigue existiendo un número importante de personas que, amparadas en esa ley, pueden acreditar su identidad con la Libreta de Enrolamiento o la Libreta Cívica.

Para tramitar el DNI de un recién nacido se debe identificar al niño al momento del parto. Ello se hace en una ficha única numerada por el Renaper. Luego de realizada la ficha médica donde constan los datos elementales del niño, se debe inscribir el nacimiento ante el Registro Civil correspondiente. Para ello es necesario presentar la constancia



*En Argentina, la confección de DNI sigue siendo precaria.*

de parto confeccionada por un médico, la libreta de matrimonio de los padres –si están casados–, sus documentaciones y certificados de atención sanitaria, que varían de acuerdo a cada provincia. El término para realizar el trámite es de 40 días. Una vez cumplido el plazo y hasta los 6 años, se podrá tramitar un DNI sólo con causas justificadas. En el caso de los extranjeros, el DNI sólo se puede conseguir si antes se concurre a la Dirección Nacional de Migraciones y se completan los trámites de radicación.

## 6. Robo de identidad [125]

No existe, según el informe de Poder Ciudadano y otras investigaciones similares, un número preciso en la Argentina de personas que no han accedido al DNI. Aunque como afirma UNICEF, existen en la Argentina “muchos chicos a los que el Estado no llega, que no están registrados en los censos y que jamás aparecen en las estadísticas”.

También hay una gran cantidad de personas que no retiraron su DNI. Según datos oficiales, en 2003, en la provincia de Buenos Aires había más de 135.000 documentos sin retirar de los registros civiles y en la ciudad de Buenos Aires, unos 20.000.<sup>5</sup> La razón de esta situación reside principalmente en falencias económicas o en la simple falta de conciencia ciudadana. En la última década, el número de indocumentados aumentó en poblaciones con niveles de pobreza elevados. Así, en áreas del conurbano bonaerense como Florencio Varela o Moreno, el número de DNI sin retirar llega al 2% de la población. Hay que tener en cuenta que estos municipios tienen entre 1,5 y 2,3 millones de habitantes.

Según un relevamiento realizado en escuelas bonaerenses, en 2003 había más de 300.000 chicos sin DNI o con documentación perdida o vencida.<sup>6</sup> Esta es la realidad que no sólo se presenta en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires. En otras provincias sucede lo mismo, pero en el interior del país no hay registros oficiales de la cantidad de documentación olvidada o extraviada. Además de las evidencias de ineficacia, el sistema de registro, almacenamiento y entrega de documentación fue definido por los especialistas como vulnerable, vetusto y arcaico.

### **Sin conciencia social**

El robo de identidad o el aumento de los indocumentados son considerados problemas graves en los países desarrollados. En los Estados Unidos se ubican entre los primeros puestos del ranking de delitos.<sup>7</sup>

Sus razones no responden sólo a las deficiencias del sistema. Primero empieza por una ausencia de conciencia social sobre la magnitud del problema, como ocurre en la Argentina. Sólo cuando una persona sufre en

5. Informe de Poder Ciudadano, op. cit.

6. *Ibidem*.

7. Monastersky, Daniel. Robo de Identidad. Sitio web. [www.robodeidentidad.org.ar](http://www.robodeidentidad.org.ar).

## [126] Las manos en la data

carne propia el delito y sus consecuencias, el núcleo que la rodea empieza a tomar conciencia de la gravedad de la situación y de las falencias del Estado para afrontarla.

Una discusión real, ocurrida en Mar del Plata, debido a la cual un comprador de clase media que se retiró de un negocio porque el vendedor le aceptaba la tarjeta sin pedirle identificación, es la excepción a la regla frente al comportamiento habitual: “Si ahora salgo y pierdo mi tarjeta alguien la puede tomar y comprar lo que quiera en este mismo negocio simplemente porque no piden el DNI para corroborar la identidad”, le endosó a viva voz el cliente al desconcertado vendedor y se marchó sin comprar.<sup>8</sup> En cambio, por lo general, la verificación de la identidad es vista por los consumidores como una garantía para el comercio antes que como una salvaguarda personal. El artículo 37 de la Ley 25.065 exige que el proveedor verifique la identidad del cliente al aceptar una compra con tarjeta de crédito. Pero pocos comercios cumplen con el requisito legal y prefieren facturar porque saben que si la persona que compró es un delincuente, la empresa igualmente pagará.

Muchos actores coinciden en señalar que en la Argentina no hay un conocimiento exacto del volumen e implicancias que tiene el robo de identidad. Así lo afirman tanto abogados especializados en el área, como Daniel Monastersky, como funcionarios vinculados al problema, como el director de Gestión Informática del Ministerio del Interior, Eduardo Thill. En este sentido, Thill concuerda con que “no hay una conciencia social de lo que significa el robo de identidad o al menos el manejo de información sobre la identidad de las personas. Porque no existe una demanda social tendiente a una mayor protección por parte del Estado de los datos personales”.<sup>9</sup>

La situación expresada por el funcionario explica, en parte, las dificultades para instalar en el ámbito de la discusión pública la necesidad de reformular el actual sistema de identidad de las personas. Para Thill, “este sistema es nefasto porque incluso hay empresas del sector privado que están interesadas en que no haya cambios, ya que les resulta funcional. Cuando un

8. Este fue un caso real que ocurrió en Mar del Plata en 2007, pero por pedido de la persona a la que le ocurrió no daremos la identidad ni mayores detalles del hecho. Simplemente, la intención era mostrar la falta de conciencia del tema, no sólo en sectores bajos sino también medios y altos.

9. Entrevista realizada a Eduardo Thill en julio de 2007.

## 6. Robo de identidad [127]

empleado de un negocio no reclama el DNI o la cédula de identidad para corroborar la tarjeta de crédito o la tarjeta de débito estamos viendo que hay graves fallas en el sistema y que no hay conciencia social”.

El avance de los negocios privados a costa de las deficiencias del sector público es una constante que atraviesa gran parte del problema en torno al acceso y resguardo de la información. Un verdadero universo de ofertas de información específica (legislativa, médica, financiera, penal o previsional, entre otras) se reprodujo en la última década para facilitar, a quienes pueden pagarla, datos reservados en poder del Estado. El telón de fondo del fenómeno es una desigualdad creciente entre la calidad de la información a la cual pueden acceder los sectores de mayores ingresos en comparación con las dificultades que enfrentan los argentinos de menor poder adquisitivo. Por lo tanto, la información deja de ser una abstracción para transformarse en una herramienta de acceso a una mejor calidad de vida, ya sea a través de la obtención de una jubilación, para destrabar un crédito bancario, acelerar un trámite o alcanzar una meta laboral.

Thill, que trabajó en la elaboración de bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Secretaría General de la Presidencia, en la base Sintys que comparten el Ministerio Desarrollo Social y de Economía, y en el Registro de las Personas de la provincia de Buenos Aires, cree que las responsabilidades por las fallas en el sistema son compartidas entre el Estado y el sector privado.

A las dificultades en el acceso para el ciudadano común se suma la vulnerabilidad de los mecanismos que deben proteger la información personal. Sin embargo, tampoco hay claridad acerca de la magnitud del problema en la misma Justicia que debe investigar las estafas. En este sentido, el fiscal del Departamento Judicial de San Martín, Guillermo Kessler, sostiene que “en el tema del robo de identidad se plantea de antemano cierto conflicto de competencia de poderes en la justicia para atender el caso”.<sup>10</sup> Sucede que la Ley 20.974 establece para el robo de un documento una pena menor que para una estafa. Si sólo el verdadero propietario del documento se vio perjudicado, se trata de una estafa propiamente dicha, prevista en el Código Penal bajo el artículo 172 con pena de tres a ocho

10. Entrevista realizada a Guillermo Kessler en julio de 2007.

## [128] Las manos en la data

años de cárcel. La estafa fue definida por la Corte Suprema como un delito federal. Por lo tanto, la justicia federal sólo interviene en el robo de identidad cuando se comprueba que en el robo de un DNI, además de la sustracción del documento, hubo simultáneamente una estafa. Es decir, si el ladrón utilizó el documento para sacar un crédito, hacer compras o realizar negocios en perjuicio del verdadero propietario. Pero hasta que eso se comprueba puede pasar mucho tiempo y, mientras tanto, la justicia ordinaria es la que avanza en la causa del robo de un DNI. Esta superposición de competencias puede traer muchos problemas para el damnificado, porque una vez que pasa la causa a un juzgado federal los tiempos se dilatan o incluso puede ocurrir que todo vuelva a foja cero. Hay casos en que una persona estuvo más de cinco años deambulando por los tribunales para dar con el juzgado y la jurisdicción correctos. El núcleo del problema es que el robo de identidad no está considerado puntualmente como un delito en el Código Penal argentino.

En general, el fiscal Kessler sostiene que el mecanismo de investigación de un robo de DNI es descartar el auto-fraude como primera instancia mediante una pericia caligráfica. Luego se busca proteger al damnificado y hacer un seguimiento del producto comprado u obtenido.

La competencia de la justicia para enfrentar la situación deja en evidencia grandes falencias. Esto se puede observar simplemente con consignar que hasta 2007, sólo un caso por robo de identidad llegó a la Corte Suprema y el máximo tribunal falló en favor del damnificado. Por el contrario, como se advirtió antes, las evaluaciones extraoficiales estiman que existen unos 600 mil damnificados.

La decisión de la Corte llegó el 12 de junio de 2007, exactamente 10 años después de que Raúl Alberto Serradilla concurriera al Registro Nacional de las Personas de Mendoza para formalizar el cambio de domicilio y renovar su DNI. El documento nunca le fue entregado. Un año después, comenzaron los problemas para Serradilla. En noviembre de 1998, el Banco de Boston, con el cual operaba, le informó que por una disposición del Banco Central estaba inhabilitado para operar con cuenta corriente en todo el país por librar cheques sin fondos. Otro Serradilla con su mismo DNI había abierto una cuenta en el Citibank de Morón y en el HSBC de Pilar. El juez que intervino se declaró incompetente por entender que el caso respondía a la justicia federal en lo contencioso administrativo.

## 6. Robo de identidad [129]

Posteriormente hubo un enfrentamiento que duró más de cinco años entre el Registro de las Personas de Mendoza y el Nacional en Buenos Aires porque nadie quería hacerse cargo del trámite que en 1997 había realizado Serradilla en el departamento de Las Heras. Mientras tanto, Serradilla no pudo sacar créditos, le inhabilitaron las cuentas y le bloquearon las tarjetas de crédito.

Tras deambular por diferentes juzgados y apelar a un Estado que no daba respuesta, la causa cayó en la Corte Suprema, que luego de un pormenorizado estudio del caso determinó el pago de una indemnización a Serradilla por entender que “quien contrae la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin que ha establecido y es responsable de los perjuicios que causare el incumplimiento”. La Corte acusó por negligencia a las agencias estatales de Mendoza y de la Nación por “no custodiar el nuevo DNI que había requerido el demandante”. Finalmente, la Corte instó al Estado a pagar 5.000 pesos con intereses a Serradilla, aunque la demanda por indemnización presentada por el damnificado era de 131.348 pesos.

Más allá de la suma que se autorizó a pagar, lo interesante del caso es que la Corte sentó el primero y único precedente existente hasta ahora, que obliga al Registro de las Personas a cumplir adecuadamente con la custodia de los documentos y a que el Estado responda frente a los problemas que debe afrontar la persona damnificada. No obstante, el fallo no menciona en detalle las irregularidades que existen en el Renaper.<sup>11</sup>

Daniel Monastersky es abogado y desde hace más de diez años se dedica a casos específicos de robo de identidad. Tiene una página en Internet ([www.identidadrobada.com](http://www.identidadrobada.com)) donde se analizan los antecedentes más destacados y brinda asesoramiento jurídico a las personas damnificadas. “En los Estados Unidos, el robo de identidad está entre los principales delitos, quizás mucho más arriba que el narcotráfico. En nuestro país hay un elevado número de denuncias. Según datos de Veraz, existen unas 130 denuncias mensuales por robo de identidad. Pero esa cifra realmente podría quintuplicarse porque no hay un registro único de denuncias y porque en el interior del país este tipo de robos no se denuncia asiduamente”, expresa Monastersky.

11. Fallo de la Corte Suprema S 2.790 XXXVIII Originario Serradilla, Raúl Alberto. Mendoza. Daños y perjuicios. Buenos Aires, 12 de junio de 2007.

## [130] Las manos en la data

En rigor, no hay datos oficiales de la cantidad de denuncias que hay por robo de identidad, simplemente porque las policías no tienen una base de datos única donde volcar la información. En el Renaper tampoco dieron respuesta a este interrogante.

El robo de identidad es un delito que no discrimina y afecta a todas las capas sociales por igual. Cualquiera es vulnerable. Al estudio de Monastersky llegan personas de todos los niveles socioeconómicos. Desde un banquero al que le robaron el DNI y que sufrió graves problemas de estafa hasta un obrero de La Matanza o un estudiante que llegó a Nueva York y no lo dejaron entrar porque decían que ya había ingresado a Estados Unidos a pesar de que jamás había salido de la Argentina.

Las provincias donde más se presentan situaciones de robo de identidad son las ubicadas en la zona fronteriza del norte, como Misiones, Formosa, Corrientes y Salta. “Allí hay verdaderas mafias con intereses políticos y electorales [...] si se corta este sistema se les acaba un gran negocio. En lugares como Misiones se puede llegar a pagar hasta 5.000 pesos por un DNI trucho”, dice Monastersky. Sobre la vinculación del aparato electoral con el robo de identidad nos detendremos más adelante.

## Las fallas del sistema

Existe una gran ausencia de control estatal en el manejo de la documentación de las personas, y los problemas comienzan en los registros civiles y el Registro Nacional de las Personas (Renaper). Allí los controles son laxos o directamente brillan por su ausencia. El Estado presenta prácticas funcionales a la ilegalidad porque fomenta el clientelismo político con los padrones electorales inflados y el sector privado porque sigue lucrando con la venta o entrega de créditos a personas con doble identidad.

Aventurarse a sacar el DNI puede ser toda una osadía. En la Capital se deben hacer colas de más de 500 números para renovar o sacar uno nuevo. En la provincia de Buenos Aires se debe esperar entre ocho meses y un año para que lo entreguen.<sup>12</sup> Pero solo se trata apenas del aspecto visible y superficial del problema.

12. *Clarín*, 31 de mayo de 2007.

## 6. Robo de identidad [131]

Por lo menos dos fuentes que trabajan en el Renaper que pidieron estricta confidencialidad sobre sus nombres admitieron abiertamente que en el organismo funcionan verdaderas mafias que lucran con la venta de DNI truchos. En este sentido, destacaron que cuando una persona va a sacar un nuevo DNI la información debe ser corroborada de forma manual o por medio de un escáner (lector digital). Pero este último proceso no garantiza que el sistema no sea vulnerable. Veamos por qué.

En el Renaper existen hoy aproximadamente 34 millones de DNI de argentinos que están escaneados digitalmente. Es decir que la información alfanumérica está digitalizada. Pero hay unos 11 millones de DNI que no están escaneados en el sistema y que se archivan en ficheros de papel. Esto ocurre porque el procesamiento de los documentos más viejos no se completó.

Si una persona decide crear una nueva identidad, podría presentarse en un registro civil de una provincia y argumentar que no tiene documentación porque vive en la pobreza. Entonces, sólo tiene que cumplir los siguientes pasos:

1. Aparece la persona como un NN y dice que nunca tuvo un documento. Para ello presenta dos testigos que dicen que esa persona nació en una fecha X en un lugar determinado. Los agentes del registro civil no tienen más que creerle y se confecciona una planilla de inscripción con las huellas dactilares, su firma y su foto.

2. Esa planilla se eleva desde el registro provincial al Renaper como una denuncia y allí se pasa a corroborar si esa persona no tenía ya una identidad. Pero si las huellas dactilares no aparecen en la base de datos digital y tampoco aparece su nombre, habrá que buscar en el fichero manual. Esta es una tarea casi de arqueólogos. Porque el encargado de recabar esta información no cuenta con instrumental técnico para comparar una huella dactilar con otra. Esta tarea puede llevar meses o incluso años. Se trata de una comparación manual de las huellas dactilares y los datos de esa persona.

3. Entre tanto pueden ocurrir varias cosas. Que se encuentre la huella dactilar compatible en el sistema de base de datos y se rechace el pedido por entender que la persona tenía un DNI. Que en la búsqueda de los ficheros se tarde meses y hasta años en corroborar entre las 11 millones de personas

## [132] Las manos en la data

que están registradas en el fichero manual. Que se encuentre una huella dactilar igual a la del reclamante o que por complicidad o desidia interna se haga la vista gorda, es decir, se acepte de hecho que esa persona no tiene DNI cuando en verdad en el fichero aparece su identidad ya registrada.

4. Si se toma la última opción, se confecciona una nueva ficha de DNI y se crea una nueva identidad. Ya no se trata en este caso de un documento trucho o duplicado o falso. Estamos hablando de un DNI legal que se emitió de la nada por las fallas que imponen el mismo sistema y operatoria del Renaper.

La ley de Onganía no sólo estableció la obligatoriedad de realizar el trámite de inscripción en el Registro Nacional sino también la actualización de la documentación a lo largo de la vida. Es decir que, como mínimo, se debe realizar el trámite de un DNI al nacer, a los ocho años y a los 16 años. A esto hay que agregar que el ciudadano que pierda o que le roben un DNI deberá tramitar otro nuevo. En medio del proceso puede acaecer un robo de identidad, ya sea a través de un DNI trucho o gemelo o por el robo a un registro civil, como ocurrió en el caso de Acerra en Lanús.

El director del Renaper, Eduardo Descalzo, al momento de la presente investigación no accedió a ser entrevistado. Se negó sistemáticamente a dar respuestas. Entonces se transmitió la inquietud a sus autoridades, es decir, al entonces ministro del Interior, Aníbal Fernández. El vocero del Ministro dijo en primer lugar que el titular del Renaper no tendría problemas en hablar si se le enviaba un listado con las preguntas. Así se hizo por medio de un mail. Tiempo después, el vocero del ministro del Interior respondió que no tenía respuesta alguna de Descalzo. Tres semanas más tarde respondió por medio de otro mail, donde decía que Descalzo directamente no iba a hablar.<sup>13</sup> No es la primera vez que Descalzo opta por el silencio. Para las elecciones presidenciales de octubre de 2007 se negó en reiteradas oportunidades a dar información a los medios respecto de los servicios de entrega de DNI que debía brindar el Renaper para que los ciudadanos pudieran votar.

13. Sobre este intercambio de mails hay una constancia documental de las respuestas que dio el vocero del Ministerio del Interior, donde admite en primer lugar que no habría problemas en hacer la entrevista y luego, cuando Descalzo se niega a dialogar para esta investigación a pesar de que le fue enviado un extenso cuestionario.

## 6. Robo de identidad [133]

Por su parte, el director general de Gestión Informática del Ministerio del Interior, Eduardo Thill, destacó en una entrevista publicada en la revista *Identidad Robada* que es responsabilidad primaria e indelegable del Estado registrar los elementos que hacen a la identidad de una persona: “El Estado debe mantener la custodia de los mismos”.<sup>14</sup> Pero esa custodia no sólo no aparece sino que se vulnera permanentemente.

A la vez, Thill reconoció al ser entrevistado para la presente investigación que los procedimientos que se llevan a cabo en el Renaper se hacen con herramientas que han quedado muy por detrás de las tecnologías actuales y subrayó la obligación del Estado de actualizarse para asegurar al ciudadano la protección de su identidad.

En la actualidad, en el Renaper lo único que se guarda en un formato informático es un registro de acceso *on line* con los datos biográficos esenciales de una persona: nombre, apellido, número de documento, lugar y fecha de nacimiento y sexo. Los datos biométricos (firma, huellas dactilares y fotos) todavía se registran en papel y no todos se unifican en una base de datos. Lo que se registra y se toma de antemano en el inicio del trámite son las huellas dactilares, no así la fotografía o la firma, que en conjunto conforman los tres elementos biométricos básicos de un sistema de registro de identidad. La ficha personal queda en un archivo en papel en el Renaper, se deteriora, sufre inconvenientes normales como cualquier registro físico y provoca las demoras consecuentes para la verificación de la identidad. Un ejemplo: cuando una persona va a renovar su documento se le vuelven a tomar las huellas dactilares porque es el único elemento que el Estado tiene en la actualidad para garantizar que se trata del verdadero propietario. “Hoy por hoy no tenemos herramientas para determinar quién es, a no ser que haya cometido alguna vez un hecho y esté registrado en incidentes. Pero el padrón de incidentes no tiene más que 900.000 registros y gracias a Dios son pocos pero siguen siendo muchos según como lo miren”, expresa Thill. La entrevista se realizó en agosto de 2007 en su despacho de la avenida Leandro N. Alem, de la Ciudad de Buenos Aires.

En un extenso informe que en julio de 2007 publicó la Fundación Poder Ciudadano<sup>15</sup> se advierte sobre la presencia de un “caos administra-

14. *Identidad Robada*, año 1, número 1, mayo de 2007.

15. Poder Ciudadano, op. cit.



*La entrega de los DNI puede demorar entre 60 y 100 días.*

tivo” en el Renaper. En este sentido, el informe señala que de acuerdo con un estudio realizado por la Auditoría General de la Nación, en el Renaper “existen problemas en el nombramiento de cargos y funciones”. Respecto del circuito de los trámites que generan los documentos de identidad, no existe “un manual de normas a seguir y las demoras son moneda corriente”. El informe coincide con las apreciaciones de Thill, Monastersky y las fuentes que alertaron sobre la situación del Renaper: “Existe un alto riesgo de producción de errores y fallas operativas. Los antecedentes que avalan el DNI son volcados en fichas manuales y no existe un sistema informático de identificación. A su vez, las máquinas perforadoras para poner el número de los DNI son muy antiguas y carecen de memoria para evitar errores o duplicaciones en la identificación”.

El informe de Poder Ciudadano revela que sólo en la provincia de Buenos Aires y en la Capital hay 1.500.000 fichas pendientes de archivo digital. Por otra parte, el relevamiento describe una “falta total de controles en el Renaper y el traslado de un DNI se realiza por un bolsón del correo sin mayor seguridad. Los registros donde se asientan los trámites de solicitud de un DNI no garantizan la inalterabilidad de la información y son llevados en forma manual, en hojas movibles, sin foliar ni rubricar, contienen enmiendas y tachaduras”.

En el mismo informe se menciona que el juez Juan José Galeano, luego destituido, expresó en su momento que “los controles efectuados por

el Renaper para evitar irregularidades resultan insuficientes”. En el fallo de la Corte Suprema sobre el caso Serradilla no se hace mención alguna al estado del Renaper, aunque se advierte sobre la falta de controles y protección de identidad por parte del Estado.

Por otra parte, no hay una base de datos única de todos los DNI más allá de la información en poder del Renaper. “Tenemos un proyecto para unificar las bases de datos de todo el país, pero esto no abarca los registros civiles de cada lugar sino al Registro Nacional de las Personas. Los registros civiles de cada jurisdicción tienen la obligación de registrar de los actos civiles (nacimientos y defunciones). El Renaper se nutre de estos elementos. Estos son actos registrables y el Registro Civil comunica al Registro Nacional que hay una nueva existencia física de un individuo o la desaparición del mismo”, dice Thill.

Para el fiscal Kessler, las principales fallas en el sistema son la falta de una base única de datos para los DNI y alude a severas deficiencias de seguridad en su confección actual. No pasa lo mismo con el pasaporte o con la cédula de identidad del MERCOSUR, que tienen confecciones digitales que impiden o complican su falsificación. Para Kessler, el esclarecimiento de muchos casos de robo de identidad se solucionaría con una base de datos única de los DNI y con una tecnología más avanzada para su confección.

En el presente, por ejemplo, la policía no cuenta con una base de datos única de DNI. Para la justicia, la única fuente de actualización del sistema es la Cámara Electoral, que provee de una base de datos que no siempre resulta confiable o actualizada.

El Renaper puede servir sólo para contrastar datos y ver si hay o no coincidencias, pero su eficacia es limitada porque carece de una base *on line* y exhibe fallas notables en el control y en la seguridad. Hay otras bases de datos privadas como el Veraz o Gnosis o los registros del automotor, donde se puede verificar o contrastar información de DNI robados, más allá de la información que brinda el Estado. La cooperación entre los registros civiles provinciales y el Renaper es insuficiente.

“En el conurbano hay una gran mafia de venta en el mercado negro de un DNI que puede costar desde los 1.000 pesos en adelante”, advierte Kessler, quien trabaja desde hace años con estos casos. Por su parte, Thill adelanta que el Ministerio del Interior analiza soluciones alterna-

## [136] Las manos en la data

tivas pero reconoce que “es lógico que con un sistema tan obsoleto y con las escasas herramientas que existen aparezcan errores humanos involuntarios o mafias organizadas para sacar DNI truchos”. En ese sentido, el funcionario subraya la existencia de conexiones entre el Estado y quienes operan en el sector privado.

El término mafia, en el contexto presente, debe entenderse como un sistema de ramificaciones más que como una estructura organizada y jerarquizada. En efecto, el tapiz que dibujan las conexiones mafiosas se traza precisamente sobre los problemas particulares de cada Estado. La correspondencia fue advertida, entre otros, por el historiador Giuseppe Carlo Marino, quien al reconstruir el origen de la mafia siciliana advirtió sobre la percepción de extrañeza y enemistad con la cual los sicilianos percibían los sucesivos Estados que dominaron la isla desde el siglo XIII, a raíz de su representación de poderes extranjeros. Marino resumió el proceso histórico que permite la consolidación de la mafia como factor de poder en dos elementos fundamentales: en primer lugar “la extremada debilidad del poder estatal”, que aparece proclive a “conformarse con una soberanía apenas formal”. En segundo lugar, la tendencia de la clase política a “instrumentalizar” el Estado en función de intereses sectoriales.<sup>16</sup> A pesar del carácter particular del fenómeno de la mafia siciliana, con peculiaridades culturales intransferibles, las conclusiones del historiador italiano ayudan a entender que determinados fenómenos delictivos se reproducen a partir de los problemas específicos del Estado antes que como manifestaciones azarosas.

Al sembrar de “oportunidades” el terreno, la administración estatal argentina genera las condiciones para la multiplicación de intereses que se aprovechan de la debilidad pública para forjar sus propios negocios, como la confección de documentos fraudulentos. A la vez, la oferta de documentación falsa convoca a las organizaciones delictivas a asentar sus ámbitos de acción en los márgenes de la ausencia estatal. La debilidad pública se complementa de modo perverso con la fortaleza criminal. “Es lógico que haya organizaciones delictivas en un sistema que no provee herramientas para que la base de datos no sea vulnerable”, concluye Thill.

16. Marino, Giuseppe Carlo, *Historia de la mafia*, Ediciones B., Buenos Aires, 2004.

## 6. Robo de identidad [137]

Cuando una persona pierde el DNI y hace la denuncia en la policía, esta no tiene manera de verificar si la identidad de la persona es verdadera o si la denuncia es falsa, porque no hay una red de base de datos que automáticamente coteje la información denunciada con la almacenada. “En el presente, la base de datos digital del Renaper lo único que hace es reducir en 15 días el trámite para renovar un DNI, pero no asegura invulnerabilidad o seguridad”, coincide Thill.

Las anécdotas que ilustran la falta de controles son numerosas. El viernes 11 de enero de 2008, por caso, la dependencia de la Policía Federal en Lomas de Zamora desbordaba de gente que tramitaba la obtención del pasaporte y la Cédula de Identidad. En la calurosa mañana de enero, solo un ventilador funcionaba en las oficinas y el trámite se hacía engorroso. Había apenas tres empleados para atender a más de 150 personas y el ritmo de trabajo de los agentes federales se sucedía con la impasibilidad característica.

Hacia la media mañana, un joven de unos 24 años se presentó a tramitar el pasaporte y la Cédula de Identidad. Fue llamado con el número 35 y comenzó el derrotero de papeles y sellados. Pero en medio de la maraña de pasos burocráticos, una de las empleadas del destacamento advirtió que el DNI que había presentado el joven carecía de validez. La fotografía que tenía el documento no estaba sellada, ni tenía encima la huella dactilar correspondiente. Tampoco la fotografía llevaba la firma del empleado del Registro Civil que comúnmente se rubrica sobre la imagen. En apariencia, podía determinarse que la fotografía había sido cambiada y que el DNI podría ser robado o trucado. Pero, como se sabe, no hay forma de corroborarlo. La Policía Federal carece de una red digital que pueda reconocer la veracidad de los DNI. Las empleadas de la dependencia policial ratificaron que era imposible dar por válido el documento y, simplemente, le aconsejaron al joven que fuera al Registro Civil a “sacar un nuevo DNI. Allí en el Registro Civil te van a indicar qué hacer. Acá no podemos hacer nada”, se limitó a decir una empleada. El joven no opuso resistencia ni queja alguna. Se dio media vuelta y salió por los pasillos de la dependencia policial sin que nadie le dijera nada más. ¿Y si la empleada no hubiera advertido que la fotografía del DNI no correspondía al estándar adecuado y pasaba el trámite? ¿Y si conseguía salir del país con un pasaporte nuevo sustentado en un DNI de dudosa procedencia? ¿Y si la identidad real no era la de este joven? Nadie lo sabrá.

## [138] Las manos en la data

Sobre las consecuencias de las fallas que atraviesan el sistema de control de los documentos personales se le puede preguntar a Paula De Diego Wedberg, quien el 17 de noviembre de 2006 llegó al aeropuerto de Dallas en los Estados Unidos para visitar a una amiga en California y fue deportada porque el funcionario de migraciones le aseguraba que ella, o más bien un doble de ella, había ingresado a EE.UU. por Nueva York con su pasaporte argentino el 19 de enero de 2002 y no había cumplido con la palabra de permanecer sólo tres meses en Norteamérica.

En realidad era la primera vez que Paula De Diego Wedberg había ingresado a los EE.UU. Había entrado a Dallas con un pasaporte italiano porque tiene doble ciudadanía y porque no había tenido tiempo para sacar la visa en Buenos Aires con su pasaporte argentino. El pasaporte italiano que obtuvo no necesitaba visa norteamericana por los convenios de cooperación que hay entre EE.UU. y la Unión Europea. Pero para los funcionarios de migraciones de Dallas las explicaciones no fueron suficientes. Tampoco Paula pudo hacerles entender que hacía unos años atrás a ella le habían robado el DNI en Buenos Aires y que posiblemente esa era la causa por la cual alguien había ingresado con su pasaporte trucado.

Su amiga la esperó en vano en California y Paula tuvo que tomarse a la fuerza el primer avión que la deportó a la Argentina. En el viaje de regreso seguramente masculló millones de agravios contra el sistema de controles migratorios de la Argentina, los falsificadores de pasaportes y los ladrones de documentos.

Para el gerente de sistemas del ANSeS, Pablo Fontdevilla, “la Argentina tiene un problema dramático con los DNI y de compleja resolución. Los gobiernos vienen fracasando hace 15 años. Imagino que hay que impulsar un sistema digital de captura de la información y de resguardo”.<sup>17</sup>

Las irregularidades en el Renaper también fueron advertidas en una auditoría realizada por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en septiembre de 2006.<sup>18</sup> Allí se determinaron las siguientes fallas:

17. Entrevista a Fontdevilla en la revista en el sitio digital Bloggers Report, 7 de agosto de 2006.
18. Sindicatura General de la Nación, septiembre de 2006. Informe del Registro Nacional de las Personas.

## 6. Robo de identidad [139]

- el sistema documentario vigente no permite cumplir con la totalidad de las prescripciones de la ley de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional ni brinda seguridad al circuito operativo;
- el control de la recaudación del Renaper no resulta confiable;
- hay una ausencia de manuales de procedimientos en las distintas áreas dependientes de la Dirección de Documentación y de un texto ordenado que recopile toda la normativa, instructivos y circulares del Renaper con destino a las direcciones provinciales.
- Falta un adecuado y oportuno plan de compras y los procedimientos de compras que hace el Renaper no se ajustan a la normativa vigente.
- el sistema prevé la posibilidad de que existan oficios judiciales pidiendo información al Renaper sin que se adjunten las impresiones dactilares del interesado, lo que hace que no se permita un coiteo de las huellas dactilares;
- no resulta posible saber si los trámites que ingresan al Renaper y deben ser comunicados a la Secretaría Electoral son informados en su totalidad;
- la estructura edilicia del Renaper no resulta adecuada para el desarrollo de sus actividades y el resguardo de la documentación.

Los problemas detectados conspiran contra la necesidad de dar una respuesta ágil y segura a la tramitación de los DNI y provoca demoras importantes. Así quedó expuesto en una demanda que realizó el defensor del Pueblo Eduardo Mondino en junio de 2007, donde denunció que en la Argentina hay más de 600.000 demorados y que la entrega de estos documentos lleva en la mayoría de los casos más de un año.<sup>19</sup>

En el dictamen que emitió el Defensor del Pueblo se informó que el Renaper admitía la demora en la entrega de 617.257 documentos. A la vez, el informe que en una visita de técnicos realizada al Renaper se observó que “el proceso de confección de los DNI aún se realiza en forma manual, siguiendo los procedimientos del siglo XIX”.

19. Informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación de 2007.

## [140] Las manos en la data

Entre las irregularidades detectadas por el Defensor del Pueblo en el Renaper se pudo constatar:

1. que los atrasos en la entrega de los DNI se deben a la detección de irregularidades, trámites mal tomados (en relación con las huellas dactilares), DNI mellizos y errores en la consignación de datos;
2. que la confección de los DNI se realiza manualmente y que ello provoca severas demoras en la entrega;
3. que en el Área de Ingreso y de Archivo del Renaper que contiene las fichas identificatorias de todos los ciudadanos ingresan libretas provenientes del Instituto Geográfico Militar sin perforar, las cuales son perforadas por tres empleados en sendos balancines con el número de DNI correspondiente.

Si bien no existen cifras oficiales, se estima que el robo de identidad provoca pérdidas por unos 500 millones de pesos anuales al mercado financiero, según los cálculos hechos por Daniel Piazza, gerente de Global Security de American Express. Y de acuerdo con un informe de la Procuración General de la Nación, durante 2005 se registró en todo el país un promedio de 143 denuncias mensuales por delitos relacionados con la falsificación de documentos. A ello habría que agregarle la cantidad de casos que no son denunciados.<sup>20</sup>

Para Hernán Pariso, director de operaciones de Equifax Veraz, una de las empresas más importantes en riesgo crediticio, “el actual DNI es un documento vulnerable y no tiene mecanismos básicos para evitar una falsificación o adulteración. Un simple cambio de fotografía permite fraguar la identidad de la persona”, explica. En tanto el director de Legales de la misma empresa de riesgo crediticio Roberto Laterza, expresó que “los ladrones no buscan robar grandes montos de dinero sino que hacen compras por dos o tres mil pesos y piden préstamos por bajos montos”.<sup>21</sup>

Las falencias se reflejan también en la información electoral. Los padrones partidarios esconden afiliaciones fraudulentas, de personas fallecidas o que sólo se anotaron por obligación y nunca fueron dadas de baja.

20. Revista *Selecciones Reader's Digest*, octubre de 2007.

21. Artículos diarios *Clarín*, *El Cronista* y *Ámbito Financiero*, 2007.

Como se detalló en una investigación anterior,<sup>22</sup> el número de afiliados de los principales partidos exhibe una meseta invariable en las décadas del ochenta y del noventa y los primeros cinco años del siglo XXI, que sólo puede explicarse a través de afiliaciones falsas o compulsivas, ya que en el mismo período la política en la Argentina sufrió marcados cambios en el grado de participación. La UCR ronda en el período los dos millones y medio de afiliados y el PJ, los tres millones. El carácter engañoso de la información volcada en los padrones partidarios es aceptado por los propios protagonistas de la actividad partidaria.<sup>23</sup> Como la desafiliación exige un trámite personal, y por lo tanto el perjudicado debe dedicarle tiempo a corregir el error, la mayoría de las veces los datos falsos se mantienen sin modificaciones. La existencia de irregularidades en los padrones electorales se había manifestado tempranamente, cuando en la interna abierta de la Alianza previa a las elecciones presidenciales de 1999, tan solo en el juzgado federal electoral de la Capital Federal, a cargo María Romilda Servini de Cubría, se detectaron cuatro mil casos de gente afiliada a dos partidos simultáneamente. Los juzgados electorales dan por válido lo que les presentan los partidos sin detenerse a corroborar su veracidad. Ni el Estado ni los partidos se consagraron a reorganizar los padrones. Se acepta una ficción que a los aparatos partidarios les resulta funcional.

Más allá de los partidos, los mismos padrones generales exhiben problemas. En la campaña previa a la elección presidencial de octubre de 2007, la abogada Silvia Palenque presentó una denuncia penal porque constató que con su número de Documento Nacional de Identidad (DNI) aparecía otra persona en el padrón electoral. En la Cámara Nacional Electoral admitieron la anormalidad pero le sugirieron que votara igual. La abogada presentó la denuncia ante la fiscalía número 2 de San Isidro y luego verificó que en el Registro Nacional de las Personas existían dos fichas con su número de DNI. “Existe un sistema que facilita la duplicación de documentos, que, entre otras irregularidades, pueden ser utilizados para cometer fraudes con miras a las elecciones”,<sup>24</sup> consideró Palenque.

22. Dinatale, Martín; Gallo, Alejandra; Nabot, Damián, *La escalera invisible*, La Crujía-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2005.

23. Al cierre de la presente investigación, autoridades del PJ y la UCR reconocían la necesidad de encauzar una depuración de los padrones para revitalizar con criterios reales las elecciones internas.

24. La información fue transmitida por la agencia de noticias DyN.

## [142] Las manos en la data

No se trata sólo de una anécdota. Los historiadores Darío Cantón, Jorge Raúl Jorrat y María José de Gregorio son autores de diferentes estudios sociológicos a partir de los datos de los padrones electorales de la Capital Federal, desde los primeros registros hasta principios del siglo XXI. Su conocimiento detallado del material les permitió diagnosticar con certeza que existe “un importante grado de desactualización de los padrones”, que se verifica en tres problemas centrales:

- a) trabajos realizados a lo largo de las tres últimas décadas muestran un crecimiento exagerado de la proporción de los que figuran como “estudiantes” en el padrón. El total de los mismos pasó de un 18,8% en 1973 a 44,6% en 1996. El crecimiento del 237% sólo se explica porque, ante la falta de información precisa, se coloca “estudiante” como categoría genérica;
- b) muchas veces, los domicilios de los empadronados no coinciden con el domicilio real;
- c) se agrega a ello la presencia de fallecidos en los padrones.

Los autores advierten también “detalles menores de las erratas”, tanto en los apellidos como en el nombre de las ocupaciones.<sup>25</sup> El estudio de Cantón, Jorrat y De Gregorio se circunscribió a la Capital Federal, pero hay evidencias de que el fenómeno es todavía más grave en otros distritos. La vulnerabilidad del sistema se presenta como un campo fértil para el clientelismo y los punteros: muertos que votan, documentos mellizos, DNI falsos y otra infinidad de variantes de fraude.

En la Justicia no hay una especialización frente a este tipo de delitos como puede haber en política criminal. La falta de persecución lleva a pensar en la complicidad entre las justicias electorales locales y el poder político. Frente a cada elección se repiten las denuncias.

Según un informe de la revista *Identidad Robada*, cada mes la justicia recibe hasta 20 DNI truchos de Misiones. La mayor parte de estos es capturada en el puente internacional San Roque González de Santa Cruz, que une a Posadas con la ciudad paraguaya de Encarnación. El dato no es menor si se tiene en cuenta que la justicia a nivel nacional recibe denuncias

25. Cantón, Darío; Jorge Raúl Jorrat; María José de Gregorio, *Elecciones en la ciudad (1983-2007)*. En preparación.

## 6. Robo de identidad [143]

de unos 240 documentos falsos por año. Hay, según datos obtenidos por la misma publicación, tres métodos de obtener un DNI falso en Misiones:

- a) la vía “legal”, más engorrosa, para la cual se contrata a residentes de Paraguay que lo solicitan como si requirieran uno nuevo;
- b) la compra directa de un DNI argentino falso en Paraguay. Puede costar entre 200 y 500 pesos. Los riesgos que corre quien lo compra dependen de cuán buena sea la falsificación;
- c) la vía más costosa es la compra de un DNI a un empleado del registro provincial de las personas.

Semanas antes de las elecciones estatuyentes del 29 de octubre de 2006, en Misiones estallaron las denuncias sobre la aparición de DNI truchos. Uno de los casos más recordados fue el denunciado por el periodista Jorge Kurrle, quien aseguró que documentos originales pero sin foto eran entregados por un puntero político del Frente Renovador de la Concordia Social. Los DNI, según comentó el periodista, estaban siendo entregados a ciudadanos paraguayos para que votaran por la reforma constitucional que impulsaba el entonces gobernador Carlos Rovira para promover su reelección indefinida. Hubo detenciones de personas que fueron a votar en Posadas y otras ciudades de Misiones y que declararon ante la justicia que habían recibido los DNI truchos a condición de colocar en la urna la boleta de Rovira. Luego cobraban entre 100 y 150 pesos.

### ***Fishing, farming y otras variedades de pesca***

El robo de identidad no sólo se logra a través de la presentación de un DNI apócrifo. El avance tecnológico y la falta de protección en Internet permiten que se extienda en otros ámbitos, donde el control del Estado es inexistente.

El *fishing* es uno de los métodos de fraude electrónico más usados en la actualidad. El estafador se hace pasar por un operador de una entidad conocida, ya sea un banco, una empresa o cualquier con organización en Internet. Mediante una réplica falsificada de la página de *home banking* se solicita al cliente el DNI y su clave con la excusa de renovar sus datos o para ofrecerle un nuevo servicio. La persona ingresa los datos en una página que cree verdadera y a partir de allí se motoriza el fraude con los datos captados al cliente. El *fishing* puede funcionar a través de una página apócrifa de *home ban-*

## [144] Las manos en la data

*king* o por vía del correo electrónico, mediante un aviso donde una entidad de confianza asegura que necesita actualizar los datos de los clientes porque tuvo problemas con su base de datos. La información ingresada va a parar a un archivo fraudulento y entonces comienzan los dolores de cabeza para los damnificados. “Una de las modalidades más comunes es recolectar datos para realizar un pago, una transferencia o una simple transacción. El simple clickeo en un link puede derivar en un *fishing*”, destaca el experto en seguridad informática Cristian Borghello, director de Segu-Info.<sup>26</sup>

Las empresas hacen grandes esfuerzos por advertir a sus clientes para que tomen recaudos, pero este sistema registra una curva delictiva ascendente y no reconoce fronteras de estratos sociales. Una encuesta del Identity Theft Resource Center de los Estados Unidos advirtió sobre un incremento de 78% de los montos denunciados por robos de identidad entre 2004 y 2006.<sup>27</sup>

En la Argentina, a pesar de la falta de estadísticas, las denuncias indican que la amenaza va en aumento. Entidades bancarias de renombre y hasta el Banco Nación, aunque lo niega públicamente, fueron víctimas de este tipo de falsificación de portales con consecuencias negativas para miles de personas. Los estafadores *on line* son cada vez más sofisticados y plagian casi a la perfección la *home* de una entidad.

El *fishing* llegó incluso a los teléfonos celulares. Esta modalidad fue bautizada como *SmiShing* y se practica de forma similar. Se utiliza en mensajes de texto a usuarios de celulares que simulan provenir de entidades y se los incita a enviar sus datos personales para participar en promociones o actualizaciones de datos o transferencias. Los estafadores captan de inmediato los datos esenciales de la persona y comienzan a operar con ellos.

El *farming* es una suerte de *fishing* más sofisticado, donde se modifica el archivo del sistema de una computadora para desviarla a una dirección web determinada. Es decir, cuando una persona ingresa al sitio de su banco, automáticamente la información que deposita se deriva a una página apócrifa.

26. *Ibidem*, 19.

27. <http://www.idtheftcenter.org/>. Press release, noviembre 2007.

## 6. Robo de identidad [145]

En los Estados Unidos y en Europa esta metodología de estafa y robo de identidad está muy extendida, pero en su mayoría ya existen leyes que sancionan estas prácticas. En la Argentina, en cambio, persiste un gran vacío legal al respecto y el Estado no ha hecho muchos esfuerzos por atacar el problema. Hay varios proyectos de ley sobre seguridad informática y delitos informáticos en el Congreso, pero ninguna de iniciativa fue aprobada hasta diciembre de 2007.

En 2006, el robo de información en los correos electrónicos del periodista Daniel Santoro, del juez Daniel Rafecas y del senador kirchnerista José Pampuro, entre otros, instaló en la agenda pública la necesidad de cubrir el vacío legal que exhibía el Código Penal frente a los delitos informáticos. A las denuncias presentadas por esos casos se sumaron otros dirigentes que se confesaron víctimas de maniobras similares, como el ministro de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni y el ex jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra.

En octubre de 2006, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad un proyecto que por primera vez fijaba sanciones específicas para los delitos cometidos por expertos en materia informática, con el fin de entregar a los jueces una herramienta que permitiera perseguir y castigar a los responsables.

El proyecto llevaba la firma del legislador del Frente para la Victoria Osvaldo Nemirovski y, en esencia, equiparaba las penas por violación de la privacidad de las comunicaciones electrónicas a las que rigen para la correspondencia epistolar.

Las sanciones que se incorporaron a la legislación penal contemplaban un máximo de seis años de prisión para casos de fraude económico cometidos mediante la manipulación de las comunicaciones informáticas. Además, el acceso indebido a datos privados contenidos en correos electrónicos era penado con quince días a seis meses de detención. Y las penas se extendían hasta los dos años de prisión en caso de que se faciliten esos datos para su difusión.

Tras su aprobación en Diputados, el proyecto fue girado al Senado, donde quedó archivado en los cajones del olvido. La discusión había desaparecido de la agenda al compás de la dilución de las repercusiones por el robo

## [146] Las manos en la data

de datos en los correos electrónicos de Santoro, Rafecas y Pampuro. Hubo presentaciones de denuncias en la justicia que no llegaron a ningún lado.

Los senadores, poco empapados en el problema, habían recibido a la vez una carta con las objeciones al proyecto de la Cámara Argentina de Bases de Datos y Servicios en Línea (CABASE), que reúne a los proveedores de servicios de Internet, compañías telefónicas, centros de datos y empresas de comercio electrónico. En la carta, las autoridades de CABASE aseguraban a los senadores que la redacción del proyecto se prestaba a “interpretaciones que penalizan actividades normales y necesarias en la ejecución de nuestras tareas habituales”.

En particular, los empresarios objetaban el artículo 7, que sanciona a quien “indebidamente interceptare, captare o desviare comunicaciones postales, telecomunicaciones o cualquier otro sistema de envío o de paquete de datos de carácter privado de acceso restringido o revelare indebidamente su existencia”. “La interrupción, intercepción y desvío de comunicaciones en redes digitales, sin embargo, no sólo ocurren a menudo por accidente, sino que son operaciones de rutina en el curso de tareas de mantenimiento y actualización de redes y sistemas”, argumentaron los miembros de CABASE.

El punto central del diferendo gira en torno al adverbio “indebidamente”: para los autores del proyecto era suficiente para separar la premeditación dolosa del accidente; para los empresarios era ambiguo y podía dar lugar a arbitrariedades. Desde la cámara empresaria se sugería, en cambio, que a “indebidamente” se agregara que el autor del delito hubiera actuado en forma “deliberada, a sabiendas y con intención de hacer daño”.

Frente a un asunto que había quedado fuera de la agenda y ante las objeciones empresarias, los senadores prefirieron dejar el proyecto bajo la alfombra hasta que otro incidente con repercusión pública exigiera desempolvarlo.

Según datos de la revista *Identidad Robada*, el *fishing* informático a nivel mundial creció entre noviembre de 2003 y mayo de 2004 en un 4.000%. En promedio, más de un 5% de los *fishing* es exitoso.<sup>28</sup>

28. *Identidad Robada*, año 1, número 1, mayo 2007.

## 6. Robo de identidad [147]

Para evitar este tipo de fraude se recomienda que cuando se ingresa a la página web de un banco se constate que la dirección comience con <http://www.bancoXXX.com.ar> y que en la barra inferior aparezca el ícono de un candado cerrado. Es conveniente también cambiar permanentemente las contraseñas de ingreso, ingresar la página real en su listado favorito de navegadores y avisar al banco cuando cree ser víctima de *fishing*. En la Argentina, el tráfico de bases de datos no está debidamente controlado y, por el contrario, tiene severas fallas y faltantes, como veremos más adelante en el capítulo referido a la oficina de control.

A diferencia del vacío existente en materia de delitos informáticos, la ley de protección de datos personales de la Argentina es una de las más avanzadas de América Latina. Pero ello no quiere decir que la normativa se cumpla y, mucho menos, que estemos mejor que en otros países en cuanto al resguardo de la identidad.

### Posibles soluciones

El diagnóstico general muestra, en definitiva, la falta de actualización y coordinación en el registro de las personas, la vulnerabilidad del sistema financiero frente al robo de identidad y un mecanismo de confección y distribución de los DNI inseguro.

Ante esta realidad, hay un importante número de proyectos de ley para la confección de nuevos DNI o bases de datos más ágiles. En el Congreso se presentaron en los últimos años más de 50 proyectos de ley destinados a mejorar o perfeccionar el sistema documentario argentino.<sup>29</sup> Pero hasta ahora no se hizo nada. Mejor dicho, hubo, por cierto, un rotundo fracaso del Estado en los últimos años en dar soluciones.

Hablamos específicamente del polémico contrato que en épocas de Carlos Menem se firmó con la empresa Siemens para la confección de nuevos DNI. El acuerdo suscripto por la administración Menem fue derogado luego por el gobierno de Fernando de la Rúa y ello terminó en un conflicto legal que llegó al CIADI, el cuestionado organismo del Banco Mundial que resuelve diferencias de inversión.

29. Comisiones de Finanzas y Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados y del Senado.

## [148] Las manos en la data

La administración delarruista evaluó, luego de varios informes elaborados por la SIGEN, que el Estado iba a pagar unos 900 millones de pesos (en aquel momento eran dólares) para la confección de los DNI. El gobierno de la Alianza entendía que el costo de esa inversión no podía exceder los 500 millones de pesos. Hubo en ese momento un fuerte debate entre el titular de la SIGEN, Rafael Bielsa, y el ex ministro de Economía Domingo Cavallo. Las negociaciones entre Siemens y el gobierno de De la Rúa finalmente fracasaron y la empresa reclamó al Estado argentino 600 millones de dólares por lucro cesante y gastos improductivos.

Según un informe técnico realizado por el gobierno de Eduardo Duhalde para verificar lo actuado por Siemens hasta mayo de 2002, se constató lo siguiente:

- el centro de escaneo (copiado digital) que registraba fotos no funcionaba;
- el centro de personalización de documentos no estaba operativo;
- en el sistema de control fronterizo había fallas de seguridad informática.

No obstante, hasta ese momento los inventarios entregados al Estado destacaban que la empresa había invertido 8,8 millones de pesos en material informático, 740.000 pesos en inmuebles y 3,6 millones de pesos en obras.<sup>30</sup> Los tres ítems sumaban cerca de 12 millones de pesos, a los cuales debía agregarse el pago de 52 millones de dólares en licencias internacionales para que funcionen los sistemas de las máquinas que confeccionan los DNI. Los voceros de Siemens aseguran que la empresa invirtió más de 140 millones de dólares para poner en marcha el contrato que había firmado con Menem. La empresa Siemens reclama por lucro cesante e inversiones realizadas unos 600 millones de dólares. En 2007, el CIADI se pronunció a favor de Siemens y exigió al Estado argentino el pago de 208 millones de dólares. Pero el gobierno de Kirchner apeló y pretende negociar la deuda con la empresa. Entre tanto, Siemens se adjudicó la obra de montaje, conexión y puesta en marcha del turbogruppo de la usina Atucha II, cuyo costo estimado era de más de 70 millones de dólares, una manera de compensar lo que el Estado no estaba dispuesto a pagar por el fallo del CIADI.

30. *Clarín*, 18 de mayo de 2002.

## 6. Robo de identidad [149]

No obstante, el contrato con Siemens no solucionaba los problemas de fondo con los DNI porque la base de datos iba a ser la misma, sólo que se iría renovando paulatinamente. No estaba contemplada la creación de una base de datos biométricos.

En noviembre de 2006, el director general de Gestión Informática del Ministerio del Interior, Eduardo Thill, presentó un proyecto para crear una base digital con los datos biográficos y las huellas dactilares de todas las personas, es decir, la información que contienen, precisamente, los denominados registros biométricos. Se trata de un sistema mediante el cual una persona apoya su dedo pulgar en un sistema que detecta su identidad. Aquí se incluyen las huellas dactilares, el ADN, los rasgos faciales y el iris de la persona. Es decir, datos centrales que determinan si la persona es efectivamente quien dice ser.

La intención es armar una Base de Datos Única de Identificación Plena de las Personas (BDUIPI). Hasta ahora, los únicos datos que el Estado tiene registrados en forma digital son nombre, apellido, sexo y fecha de nacimiento. Pero sólo parcialmente: los datos de 11 millones de personas no tienen ningún tipo de registro digital.

A la vez, el Estado carece de un mecanismo sistematizado para contrastar los datos digitalizados con las características físicas de las personas. “Los datos biométricos que hay de las personas no pueden en la actualidad ser usados automáticamente en forma digital porque están en archivos de papel”, dijo Thill.

Claro que la instrumentación de esta base de datos puede demorar muchos años. Se estima que los dos primeros años se empadronará el 40 % de la población y ese 40% forma parte del 80% de la población económicamente activa. La inversión requerida representa unos 300 millones de pesos, casi lo mismo que el Estado terminará pagando por lucro cesante a Siemens.

“La base de datos biométricos no tiene nada que ver con la modificación de los DNI. Es cierto que no podemos seguir con los DNI actuales. Pero con el sistema biométrico habría datos únicos en un solo lugar que garantizarían la identidad de cada persona”, dice Thill.

En agosto de 2007, el proyecto para la creación de un banco biométrico se encontraba en etapa de estudio de factibilidad a cargo del Ministerio

## [150] Las manos en la data

del Interior y la Universidad Tecnológica Nacional. Sin embargo, como reconoce Thill, “si no hay una decisión política firme de avanzar con este sistema no habrá posibilidades de que la Argentina cuente en los próximos 10 años con una base de datos confiable para los DNI”.

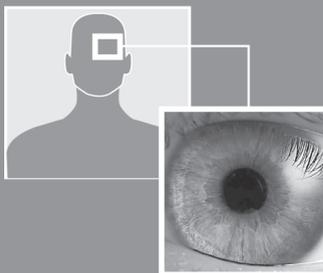
No se trata de crear un nuevo documento nacional sino de poner primero los caballos antes que la carreta y establecer un sistema de base de datos que sea confiable, seguro y capaz de cotejarse en el futuro con DNI digitalizados.

El problema central son los resquemores que implica la inversión cuando no hay una demanda social, y el Estado argentino tuvo experien-

### Base de datos biométricos

- Es un proyecto del Ministerio del Interior que comenzó a gestarse en 2004 pero que todavía no se llevó a la práctica
- El DNI electrónico sólo sería ciento por ciento confiable si se acompaña con una base de datos biométricos
- Permitiría determinar la identidad de una persona por medio de un sistema digital que identifique los datos alfanuméricos (nombre, apellido y número de documento), las huellas dactilares y el iris de los ojos que correspondan al DNI electrónico presentado
- Tendría un costo aproximado de 300 millones de pesos, según señala el Ministerio del Interior
- Permitiría tener un sistema nacional de identidad más seguro y en red con diferentes organismos públicos
- La carga de datos en una base biométrica podría demorar entre 4 y 5 años
- Este sistema se utiliza en los EE.UU. y en algunos países de la Unión Europea

#### Identificación por iris



#### Identificación digital de huellas dactilares



#### Identificación alfanumérica

**DNI: 20.172.343**  
**ROBERTO ROBLES**

cias nefastas en el pasado, como la polémica licitación para confección de DNI con la empresa Siemens.

Frente a estos antecedentes, la instalación del tema en los medios masivos de comunicación se relaciona rápidamente con el riesgo de un negociado. Sin embargo, el sistema superaría los problemas surgidos de la confección de DNI o cédulas falsas por parte de cómplices internos en el Estado, porque aquellos que quisieran vulnerar el sistema se verían impedidos o rechazados cuando sus datos fueran contrastados.

La intención es que automáticamente la base de datos no sólo almacene los datos alfanuméricamente como en la actualidad sino que también tenga registros de las huellas dactilares, la firma y la imagen facial de la persona. Para ilustrar la necesidad, Thill recurre a una imagen campestre y asegura que de nada serviría cambiar el transporte de un fardo de pasto de una camioneta Ford F-100 modelo 1965 a una Ford Ranger modelo 2007 “si lo que seguimos transportando es fardos de pasto”. Si el cambio se restringe a la confección de nuevos DNI no servirá de nada. Puede tener un fuerte impacto mediático, pero en la raíz del sistema tendremos el mismo problema porque se generarían nuevos documentos imposibles de ser cotejados con la actual base de datos, que es manual y no identifica las huellas dactilares de manera digital ni la foto o la firma de la persona. Podríamos tener un DNI invulnerable con una base de datos vulnerable. Es decir que la generación de nuevos medios no sirve de nada si seguimos con el mismo sistema de base de datos. Tendríamos un DNI que para cotejar si es falso o no deberíamos seguir recurriendo al fichero en papel con un técnico dactilar que verifique de manera manual si es falsa o no la huella.

La base de datos biométricos llevaría dos años de implementación, que implica el llamado a licitación y la adjudicación por sectores, porque una sola empresa no puede hacer todo. La instrumentación del sistema, con el necesario re-empadronamiento de todos los ciudadanos, llevaría entre 6 y 8 años, según las expectativas más optimistas. Es que no se trataría de un simple blanqueo de información, sino de un re-empadronamiento general. “Este es un proyecto a largo plazo que no debe resolver el actual gobierno ni el que venga. Debe ser tomado como una política de Estado”, destaca el funcionario del Ministerio del Interior a cargo del proyecto.

## [152] Las manos en la data

En una base de datos biométricos pueden llegar a participar unas 20 empresas con el Ministerio del Interior como integrador para no delegar esta información sensible a un privado. Además, para evitar quedar atrapados en tecnología extranjera que exige grandes costos de importación, se podrían incentivar desarrollos científicos en las universidades nacionales.

### Cómo es un DNI electrónico

Es una tarjeta de material plástico que incorpora un chip con la información digital de una persona

**Características**

**Dimensiones**

8,560 cm

5,398 cm

**La información**

- Datos de filiación del titular
- Fotografía digitalizada
- Firma manuscrita digitalizada
- Plantilla de impresión dactilar
- Certificado reconocido de autenticación de la firma
- Certificado electrónico de la autoridad emisora
- Claves de cada certificado electrónico

**FRENTE**

**En el chip:** datos de filiación, imagen digitalizada de la fotografía, imagen digitalizada de la firma manuscrita, plantilla de la impresión dactilar, certificados de autoridad emisora, autenticación de la firma y claves

**Datos personales:** apellidos y nombres, fecha de nacimiento, sexo y nacionalidad

**DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD**

**ARGENTINA**

**Apellido**  
Apellido 1

**Nombre**  
Nombre 1

Sexo: M Nacionalidad: ARG

Fecha de nacimiento: 03 02 1971

Vencimiento: 2015

**Firma**

**Fotografía:** en blanco y negro con un holograma

**Número personal de DNI**  
21.567.9827

**Imagen grabada en láser**

**Firma manuscrita**

**REVERSO**

**Datos personales:** lugar de nacimiento (localidad), provincia, país, nombres de los padres, domicilio, entre otros.

**Localidad**  
AAAAAAAAAA

**Domicilio**  
BBBBBBBBBB

**Provincia**  
CCCCC

**País**  
DDDD

**Equipo de expedición**  
123456789

**Caracteres OCR-B de lectura automática**  
IDARG0000000003R1  
157894621M1372ARG  
ARGENTINA

En definitiva, la necesidad de mejorar el sistema de confección y almacenamiento de la documentación encuentra razones sociales y de seguridad. La impotencia del sistema policial y de inteligencia argentino frente a los atentados contra la AMIA y la embajada de Israel demostraron el carácter obsoleto de sus mecanismos de control. En el Congreso norteamericano, la comisión investigadora de los ataques del 11 de septiembre con-

## 6. Robo de identidad [153]

cluyó que “para los terroristas, los documentos (...) son tan importantes como las armas”.<sup>31</sup>

El proyecto de Thill comenzó a gestarse en 2004. Hubo trabas presupuestarias, de estudio de la tecnología apropiada, porque no es lo mismo un lector común digital de huellas dactilares para un banco que para un DNI, que exige un mayor nivel de precisión para determinar, por ejemplo, que corresponde a una persona viva o que no se haya vulnerado la identificación con elementos plásticos o de otro tipo. Debería utilizarse un escáner dactilar de última generación, capaz de detectar cuándo se trata de huellas de personas muertas o fabricadas con siliconas, entre otros métodos usados para violar sistemas.

En la Jefatura de Gabinete, el proyecto estuvo 9 meses en estudio sin que hasta fines de 2007 existiera respuesta.

Actualmente, esta base de datos funciona en Chile y en Colombia y se está instrumentando en Venezuela. En Brasil está en estudio avanzado y en países de Europa y EE.UU. ya existe desde hace varios años.

La instrumentación de una base de datos biométricos podría demorar muchos años en la Argentina. Pero el problema del robo de DNI debe encararse cuanto antes.

31. Comisión investigadora del 11/9 de los Estados Unidos. Audiencia del Comité sobre Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos, junio de 2005.



**CAPÍTULO 7**  
**Información y control**



## CASO CORREDORES VIALES



*En enero de 2002, la Ley de Emergencia Pública abrió el juego para que se renegotiaran los contratos de los corredores viales de mayor tránsito vehicular que habían sido concedidos en 1990.<sup>1</sup> Era la oportunidad de barajar y dar de nuevo en un negocio millonario que había permitido tasas de rentabilidad exorbitantes. Sin embargo, el gobierno de Eduardo Duhalde prefirió dejar que los contratos avanzaran hasta la fecha inicialmente prevista de extinción de las concesiones, es decir, octubre de 2003.*

*Cuando el vencimiento del plazo se acercaba, la Auditoría General de la Nación (AGN), manejada por Leandro Despouy (foto), inició su proceso de fiscalización y comenzó a recabar información en el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). El objetivo, en términos simples, era conocer cómo dejaban sus cuentas los 13 consorcios que habían alimentado sus ganancias durante 144 meses de cobro de peajes. Las revelaciones fueron pavorosas. Según el “Examen de la gestión del Órgano de Control con motivo de la extinción de las concesiones de los Corredores Viales Nacionales por vencimiento del plazo contractual”, la deuda que habían acumulado las empresas con el Estado argentino ascendía a 824 millones de pesos en concepto de incumplimiento de obras y penalidades.<sup>2</sup> No era un número menor. La ANSeS, por ejemplo, destina un monto similar para pagar juicios de jubilados a lo largo de todo un año.*

*El sentido común aconsejaba, por supuesto, iniciar los caminos legales para recuperar el dinero, devolverlo al Estado y destinarlo a las siempre necesitadas arcas de la educación y la salud. Pero en cambio se convocó a una nueva licitación y, de buenas a primeras, cuatro de las empresas cues-*

1. Mediante el Decreto 2.039 de 1990.
2. AGN, Informe de Auditoría: “Examen de la gestión del Órgano de Control con motivo de la extinción de las concesiones de los Corredores Viales Nacionales por vencimiento del plazo contractual”, abril de 2006.

## [158] Las manos en la data

*tionadas reaparecieron como candidatas. Se trataba de los concesionarios Virgen de Itatí S.A., COVICO S.A., Nuevas Rutas S.A. y Caminos del Abra S.A.*

*Sorpresivamente, deudores millonarios del Estado aspiraban a quedarse con nuevos negocios. En agosto de 2001, el Poder Ejecutivo había fijado un nuevo régimen de contrataciones de la administración nacional a través del Decreto 1.023. En su artículo 28, el decreto es claro cuando advierte que no están habilitadas para acordar contratos con la administración aquellas empresas que “no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales”. Era evidente la incompatibilidad.*

*Sin embargo, una oportuna presentación de un representante del Ministerio de Planificación advirtió que los cuatro concesionarios cuestionados no eran deudores sino “acreedores” del Estado argentino. De manera sorpresiva, una diferencia de cálculo enfrentaba las conclusiones del Ministerio con las estimaciones del órgano encargado de controlar las concesiones. Para uno, las empresas eran deudores millonarios. Para otros, acreedores. Sin embargo, la inesperada presentación del Ministerio de Planificación resultó la llave que permitió lavar culpas y abrir el camino a las empresas para un nuevo negocio.*

*Por tal motivo, la Auditoría giró una nota a la comisión encargada de analizar las renegociaciones de los contratos de las empresas privatizadas, conocida con las siglas UNIREN, para determinar en qué carácter se había presentado el representante del Ministerio y, sobre todo, para saber en qué información fundaba sus particulares estimaciones. ¿Cómo era posible semejante diferencia de interpretación?*<sup>3</sup>

*En definitiva, se trataba de definir la suerte de una licitación que ponía en juego el control de ocho mil kilómetros de rutas.*

*Pero la UNIREN, la unidad encabezada por representantes del Ministerio de Planificación y de Economía, no contestó. Los días pasaron y sólo se oía el silencio. ¿Podía la Auditoría sancionar a los funcionarios por su negativa a contestar? No. La ley sólo le permite recurrir a los artículos 18 y 19 de sus normas básicas, que la facultan para “insistir” con una “segunda petición”. Si los funcionarios insisten con su actitud de ignorar a la Auditoría, de des-*

3. Nota 68/05 del 31 de mayo de 2005.

*conocer sus pedidos como si fueran los ladridos de un perro lejano, entonces apenas tiene poder para “ampliar los plazos” y darle a quien incumple 15 días más para contestar. Sin otros recursos, la Auditoría dio más tiempo. ¿Y si así y todo se negaban a contestar? Entonces la Auditoría puede dar a conocer un... dictamen. ¿Un mes de evasivas y la única respuesta permitida era un dictamen que caería en los escritorios de las mismas oficinas por donde circulan otros tantos miles de notas, resoluciones, asientos, memos y circulares? Efectivamente.*

*El otoño de 2005 se escurrió en el calendario y la respuesta no llegó. Los concesionarios discutidos se habían quedado con el negocio. La Auditoría dio a conocer entonces el injustificable juego de huidas y demoras de la UNIREN a través del dictamen 95 de 2005, que remitió a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso. Sólo quedaba esperar que ante la insistencia, la UNIREN alguna vez contestara.*

## Información y poder

En el sistema de controles que ideó el Estado argentino para detectar irregularidades internas, denunciarlas y castigarlas, la Auditoría General de la Nación ocupa un lugar central y su autonomía fue salvaguardada por los legisladores mediante la decisión de dejar su jefatura en manos de la oposición.

Sin embargo, la Auditoría General de la Nación tiene un poder limitado en cuanto al acceso a la información, en cierta medida incluso menor que el del organismo de control de la ciudad de Buenos Aires, y al elaborar la ley que le dio vida, los senadores se encargaron de fijarle suficientes restricciones como para darle corto vuelo.

Efectivamente, el acceso a la información resulta una herramienta vital para la Auditoría. El combustible que alimenta sus engranajes son precisamente los datos que cada oficina pública se encarga de suministrarle cuando lo requiere. El sistema, en resumidas cuentas, comienza cuando la Auditoría resuelve investigar un área determinada del Estado a partir del plan aprobado por tres comisiones del Congreso.

Allí se pone en marcha el mecanismo. La revisión de las cuentas y procesos abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, pa-

## [160] Las manos en la data

trimoniales y legales, incluyendo los dictámenes sobre los estados contables de los entes fiscalizados.

Las conclusiones, donde muchas veces saltan a la luz irregularidades y delitos, son enviadas a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso.<sup>4</sup> En su mayoría, los informes toman estado público a través de los medios de comunicación. Algunos generan consecuencias judiciales. La mayoría termina en un cajón. El problema central reside en la imposibilidad de la Auditoría para constituirse como querellante de una causa judicial y así seguir en los tribunales el trabajo iniciado a través de sus informes.

Junto a sus restricciones como denunciante, la Auditoría enfrenta un inadmisibles juego de ocultamiento y negación por parte de las oficinas a las cuales se les pide información. No siempre ocurre, pero sucede con una frecuencia inaceptable. La rienda suelta de la que pueden disfrutar los funcionarios responde a la impotencia que enfrenta la Auditoría al momento de aplicar sanciones. En efecto, el máximo organismo de control del Estado argentino carece de una herramienta rápida, eficaz y directa para castigar a quien se niega a contestar sus requerimientos.

El ejemplo de las concesiones viales, uno de tantos, es una muestra de las limitaciones impuestas a la dependencia encargada de revisar los negocios de la administración nacional y de cómo las formas de restringir el acceso a la información pueden ser determinantes para debilitar los controles.

Cuando la negativa es extrema, la Auditoría busca incluso revertir su impotencia para acceder a información a través de la intervención directa del Congreso. Así ocurrió, por ejemplo, al indagar en torno al contrato entre las empresas LAFSA y Southern Winds S.A. El blanco de los pedidos

4. La Constitución Nacional establece que es el Poder Legislativo de la Nación el que posee la atribución de controlar externamente los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos del sector público nacional. De esta manera, la AGN cumple la función de asistencia técnica al Congreso, dependiendo de él y sustentando su opinión sobre el desempeño y situación general de la administración pública. Su vínculo con el Congreso es la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, donde recaen los informes y ante la cual, el 1 de mayo de cada año, debe presentar la memoria anual.

## 7. Información y control [161]

fue, en este caso, la Secretaría de Transporte. De 23 puntos sobre los cuales se solicitaba información, los funcionarios respondieron sólo uno.<sup>5</sup> Frente a la falta de precisión, la Auditoría repitió el mecanismo de insistencia previsto en los artículos 18 y 19 de sus normas básicas. Este era a la vez el corolario de un farragoso intercambio de notas donde una y otra vez se requería información, que en una muestra del trato irreverente que enfrentan las tareas de la Auditoría encontraban respuestas dilatorias por parte de un “asesor de gabinete de la Secretaría de Transporte”.<sup>6</sup> El presidente de la AGN, Leandro Despouy, terminó por derivar la situación a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, que ante la gravedad de la situación transformó el pedido de información en un proyecto de resolución que fue sometido a tratamiento en ambas cámaras. El requerimiento fue finalmente aprobado por el Congreso en mayo de 2006. En otras palabras, el Congreso entero debió movilizarse, pedirles a los funcionarios de una Secretaría que respondieran, para conocer la forma en que el Estado argentino había resuelto un acuerdo de extremada importancia para el mercado aeronáutico y las cuentas públicas. ¿No era un caso suficientemente trascendente? Ni más ni menos que un escándalo generado por el tráfico de cocaína a España, que terminó con la empresa Southern Winds y la forzó a integrarse con la estatal LAFSA, que a la vez había absorbido a los empleados de Lapa y Dinar a mediados de 2003; una creación con 800 agentes que le costaba al fisco tres millones de pesos mensuales en sueldos, con rutas aéreas pero sin aviones.

La intervención del Congreso, que es la medida de mayor contundencia a la cual puede apelar la Auditoría cuando los funcionarios se niegan a responder, tampoco es una salida segura, ya que depende de la voluntad de la mayoría política de las cámaras. Si el oficialismo de turno se niega a acompañar el reclamo, la solicitud queda en la nada.

El acotamiento de las facultades de la Auditoría, que encuentra su origen en la Ley de Administración Financiera de 1993, respondió a la voluntad política de atravesar el proceso de privatizaciones sin los límites de un vigoroso sistema de control. El escaso margen de negociación que se atri-

5. Cámara de Diputados de la Nación. Orden del Día 175/06. También puede consultarse la Resolución 100/5 de la AGN.

6. Resolución 100/05 de la AGN.

## El camino de las actas

**Noviembre de 2003**

La Auditoría resuelve analizar el acuerdo firmado entre la estatal Líneas Aéreas Federales (Lafsa) y la privada Southern Winds (SW)



**Febrero / abril de 2005**

La Auditoría lleva adelante el trabajo de campo para el informe. Solicita informes a la Secretaría de Transporte, que de 23 preguntas sólo responde una de ellas



**Octubre de 2005**

Ante la falta de respuesta, la Auditoría recurre al Congreso para conseguir la información a través de la Resolución 100



**10 de abril de 2006**

La Cámara de Diputados aprueba el pedido de la Comisión



**29 de noviembre de 2006**

El Poder Ejecutivo responde al pedido de información

**4 de abril de 2006**

El Senado aprueba el pedido de la Comisión

**Marzo de 2006**

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración aprueba un dictamen donde pide al Poder Ejecutivo que exija a la secretaria de Transporte una respuesta



**Abril de 2007**

Cinco años después del acuerdo entre Lafsa y SW, la Auditoría aprueba el informe con datos del Estado

buyó el gobierno de Carlos Menem frente a los capitales inversores encontró su salida en un sistema de privatizaciones que, bajo la excusa del pragmatismo, desguazó un Estado en crisis y suprimió muchas de sus facultades. Nunca más, hasta el presente, los gobiernos se preocuparon por recuperar para el sistema de control el poder de acceder de forma rápida y efectiva a la información que se requiere para elaborar sus evaluaciones acerca de la marcha de la administración pública.

**CAPÍTULO 8**

**La oficina de habeas data  
(o la data que falta en la oficina)**



## CASO BUJANDA



*Parece una comedia de enredos de las mejores de Woody Allen. Pero lamentablemente no lo es. No sucede en Nueva York. Ocorre en la Argentina entre los años 2000 y 2007 y los actores son de carne y hueso. No son estrellas de Hollywood ni mucho menos. En el universo del tráfico de información, la realidad supera la ficción.*

*Una empresa que como tantas otras llama todas las semanas a miles de domicilios particulares para ofrecer sus servicios y conoce perfectamente el nombre y apellido de los dueños de casa, sus números de documento, sus ingresos y tantas otras cosas que quienes atienden el teléfono desconocen.*

*Lo cierto es que Ricardo Andrés Bujanda (foto), el dueño de casa, no es un actor de comedia sino un argentino más del millón que recibe llamados de telemarketing. Pero un día se cansa, se enoja y decide enviar por mail una denuncia al Ministerio de Justicia a raíz de una nota sobre abusos de telemarketing que leyó en el diario.<sup>1</sup> La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales toma su denuncia y al poco tiempo Bujanda deja de recibir llamados.*

*La historia transcurre a mediados de 2004. Lo que nunca supo Bujanda es que en 2005 la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales había elevado su primera y única sanción a la empresa Telefónica por la reiteración de denuncias de otras personas por el acecho de telemarketing y violación a la ley de habeas data, un derecho que la Argentina fijó en la reforma constitucional de 1994.*

*El 25 de agosto de 2005, bajo el expediente 143.899/04, la Dirección de Protección de Datos Personales emitió la resolución de la única sanción*

1. La nota es del diario *Clarín* del 10-07-2004 y está relacionada con las denuncias por llamados de telemarketing.

## [166] Las manos en la data

*que haría en su corta historia a una empresa por la violación de la ley de habeas data.<sup>2</sup> Desde que fue creada por ley en 2000, esa oficina nunca había sancionado a empresa alguna de telemarketing o de otros servicios por las infracciones que, precisamente, debería controlar y castigar. La resolución se tomó sobre la base de las denuncias de Bujanda y de otras 14 personas que habían sufrido el mismo acoso de llamados y habían realizado las respectivas quejas (más adelante analizaremos en detalle los fundamentos de la resolución). Como consecuencia, el Estado multó a Telefónica con unos 40.000 pesos.*

*Pero extrañamente, los denunciantes jamás se enteraron de esa decisión y algunos de ellos, como fue el caso de Bujanda, pensaron que nunca habían surtido efecto sus denuncias porque dos años más tarde volvieron a llamarlos de Telefónica para ofrecerles nuevamente servicios vía telemarketing.*

*En rigor, al año de la resolución Bujanda comenzó a recibir un nuevo acoso telefónico de la misma empresa de telecomunicaciones que le ofrecía nuevos servicios. Sus datos nunca fueron borrados del listado de telemarketing de la empresa, como lo exigía la resolución. Es decir que la medida adoptada por la dirección de datos personales no sirvió de mucho, más allá de que el Estado cobró los 40.000 pesos de multas y los denunciantes no vieron un centavo. En países de Europa y en los Estados Unidos, los denunciantes reciben indemnizaciones del Estado o de las empresas, y a veces se trata de sumas significativas. Esto hace que haya conciencia social y un interés mayor por presentar las denuncias.*

*Francisco José Orué, el ex director de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, que asumió en 2007 tras una larga y polémica gestión del abogado Juan Antonio Travieso, dijo que la sanción a Telefónica se había tomado sobre la base del testimonio de los denunciantes. Sin embargo, Bujanda aseguró que nunca fue llamado a declarar por la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales y que sólo se enteró de la resolución cuando fue llamado para esta investigación. “Me indigna que tomen apenas unos casos y no vean que miles de personas sufren el telemarketing todos los días. Además, no se entiende para qué sirvió la multa, si a*

2. Expediente del Ministerio de Justicia, Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, agosto de 2005.

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [167]

*mí no me borraron del listado de telemarketing y me siguen acosando con llamados”, explicó Bujanda, un analista de sistemas de 39 años que vive en Hurlingham. El denunciante nunca pudo acceder al extracto de su denuncia y sigue recibiendo los molestos llamados. A estas alturas, ya se cansó y no se le cruza por la cabeza la idea de iniciar una nueva denuncia porque ya conoce de sobra la comedia y esta vez no quiere ser uno de los actores principales para que luego aplaudan a otros.*

*La empresa Telefónica emitió un breve comunicado a pedido de esta investigación para aclarar el contexto y los parámetros de la sanción que le fijó la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales. En el texto remitido por la encargada de relaciones con la prensa, Bettina Faube, la compañía de telefonía dice: “La multa tuvo su origen en ciertas denuncias de particulares que alegaron haber recibido ofertas comerciales vía telefónica, a pesar de haber expresado su negativa a ser contactados nuevamente para tales fines. Habiendo tomado conocimiento de las denuncias formuladas, Telefónica consideró oportuno aclarar a la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales que la empresa cuenta con diversos canales, como el servicio de atención al cliente 112, oficinas comerciales y venta telefónica, a través de las cuales sus clientes pueden solicitar el bloqueo de sus datos. Es importante aclarar que la compañía posee 4,6 millones de clientes con los que mantiene contacto permanente a través de estos medios. Asimismo, y asumiendo un claro compromiso frente al tratamiento y protección de los datos personales, la empresa adopta medidas y promueve acciones internas tendientes al correcto tratamiento de los mismos”.*

*El artículo tercero de la resolución que sancionó a la empresa determinó que “Telefónica de Argentina dispondrá de canales de consulta con la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales y, en su caso, cursos de capacitación a dictar por la misma a los efectos de facilitar la adopción de las medidas enunciadas en el artículo anterior y contribuir a que la empresa no incurra nuevamente en conductas que constituyan infracción a las normas sobre protección de datos personales”. Pero hasta la publicación de esta investigación, nada de esto había ocurrido.*

*En la misma resolución se estableció que la empresa deberá garantizar que los titulares de los datos se encuentren fehacientemente informados del derecho a exigir el retiro o bloqueo de su nombre de los bancos de datos de publicidad. Esto fue lo que exigió Bujanda y que no se cumplió, porque al*

*año volvieron a acecharlo los llamados de Telefónica a su domicilio en los que le ofrecían todo tipo de servicios y productos.*

## El sinuoso camino del *habeas data*

Ante la indefensión de los argentinos frente al comercio de datos personales almacenados en archivos, registros y bancos de datos, el Congreso sancionó en octubre de 2000 la Ley 25.326 de *Habeas Data*.

El nombre remite al recurso de *habeas corpus*, que se interpone para lograr la liberación inmediata de una persona detenida arbitrariamente. El término en latín alude a la recuperación del “cuerpo” como sinónimo de reconquistar la libertad de deambular sin restricciones. En la figura del *habeas data*, el objetivo es recobrar rápidamente el control de los datos personales y frenar eventuales abusos a partir de su comercio ilegal o desautorizado. Por lo tanto, en términos filosóficos, la legislación concibe la información sobre las personas como una extensión de su propia individualidad e intimidad.

En rigor, esta ley se desprendió del artículo 43 de la Constitución Nacional que se reformó en Santa Fe en 1994. Ese artículo sostiene que “toda persona podrá interponer una acción expeditiva de amparo para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o los privados destinados a proveer informes y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos(...)”.

La protección de datos, por lo tanto, se extendió en la ley más allá de los límites físicos de las personas. El contenido central de la norma sancionada es el siguiente:

- 1) Obliga a los poseedores de archivos o bases de datos a anotarse en un registro especial y a adoptar las medidas de seguridad necesarias para preservar su confidencialidad.
- 2) También requiere informar previamente a sus titulares la finalidad y los eventuales destinatarios de la información.
- 3) Reconoce el derecho a solicitar gratuitamente información al Estado sobre la existencia de archivos, registros, bases o bancos de datos per-

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [169]

sonales, sus finalidades y la identidad de sus responsables. A la vez, puede exigir que sean rectificadas, actualizadas y, cuando corresponda, suprimidos. El responsable o usuario del banco de datos debe cumplir con el pedido en un plazo máximo de cinco días hábiles.

- 4) Contempla la pena de prisión de un mes a dos años a quien incluyera a sabiendas datos falsos en un archivo de datos personales. Si el responsable es un funcionario, se aplicará asimismo la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos por el doble del tiempo de la condena.
- 5) Además de las penas, la ley fija multas que van de los 1.000 a los 10.000 pesos para los infractores.
- 6) Reprime con la pena de prisión de un mes a dos años a quien “a sabiendas e ilegítimamente” acceda a un banco de datos personales y revele a otro información cuyo secreto se había dispuesto por ley.

La instrumentación del Registro Nacional de Bases de Datos se concretó recién cinco años después de la aprobación de la ley. Los responsables de los registros deben inscribirse a través de Internet<sup>3</sup> y detallar la identidad de los responsables, la naturaleza de los datos que administran y sus finalidades.

En los años 90, la digitalización de los archivos significó un avance extraordinario en cuanto a la posibilidad de reducir los tiempos de la burocracia y acceder de manera inmediata a mayor y mejor información. Sin embargo, el progreso tecnológico sembró también el terreno para nuevos usos de la información personal. Los antecedentes judiciales se comercializan para conocer el riesgo crediticio de un eventual cliente o para evaluar la contratación de un empleado. El uso de los antecedentes médicos por parte de las clínicas o los laboratorios desencadenó fuertes controversias alrededor del mundo y obligó a generar una legislación específica ante la necesidad de fijar límites.<sup>4</sup>

La aprobación de la ley de *habeas data* en Argentina significó un paso adelante frente al vacío legal que envolvía la compra y venta de bases de datos. Si se compara la ley de *habeas data* con la realidad de otros paí-

3. La inscripción se realiza por Internet en la página [www.jus.gov.ar/dnmdp/](http://www.jus.gov.ar/dnmdp/).

4. Bonilla, Marcelo, *Internet and Society in Latin America and the Caribbean*, Flacso, Ecuador, 2001.

## [170] Las manos en la data

ses de América Latina, veremos que nuestro país lleva la delantera en materia legal. Brasil, Uruguay y, en menor medida, Chile, están detrás de la Argentina en materia de jurisprudencia referida a la protección de datos personales.

En nuestro país, la ley de *habeas data* tiene estándares similares a los de algunos países europeos. Pero no siempre lo que está escrito en papel se cumple en la práctica. Y como veremos más adelante, los avances en esta materia no fueron tan eficaces como lo exige la ley. En la Argentina se venden bases de datos desde la módica suma de 60 pesos y hay empresas que ofrecen archivos muy completos sobre la situación financiera de los argentinos, que pueden llegar a costar más de 20.000 pesos.

Roberto Mónaco, titular de la empresa de riesgo crediticio Fidelitas, dijo que muchos de esos informes que se venden de manera ilegal incluyen información desactualizada o robada: “Las colectoras de datos que no trabajan profesionalmente pueden hacerle mucho daño al ciudadano común, que no sabe por qué, cuando va a comprar una plancha en cuotas, le dicen que no se la pueden vender”.<sup>5</sup>

## La operatoria del descontrol

En 2001, durante la última etapa del gobierno de Fernando de la Rúa, se creó la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, que dependería del Ministerio de Justicia económica y administrativamente. Las facultades y mandatos de esta dependencia fueron fijados en los lineamientos de la Ley 25.326, ya citada anteriormente.

El entonces ministro de Justicia, Jorge de la Rúa, designó como director de ese organismo a un abogado especialista en derecho internacional y por entonces asesor del ex diputado radical Melchor Cruchaga. Se trataba de Juan Antonio Travieso, un hombre que, sorprendentemente, supo sobrevivir dentro de esa dependencia varios años a pesar de los cambios políticos. A diferencia de otros funcionarios, Travieso sobrellevó la crisis de 2001. Cuando cayó el gobierno de De la Rúa y la administración pasó a manos de Eduardo Duhalde luego de cuatro presidentes en menos

5. *La Nación*, 16 de diciembre de 2006.

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [171]

de un mes, Travieso se acomodó a los reclamos del entonces ministro de Justicia, Jorge Vanossi.

Sin hacer demasiado ruido y en medio de la crisis económica, social e institucional que vivía el país, la oficina lúgubre del cuarto piso del Ministerio de Justicia donde estaba Travieso pasó bastante inadvertida. Contaba con no más de 15 empleados que, en rigor, venían de otras áreas del Estado y tenía apenas un puñado de computadoras. La estructura quedaba diminuta ante el tamaño de los objetivos que se habían fijado en la ley: registrar las bases de datos privadas y públicas de todo el país y evitar el abuso de las mismas para que no se afecte la intimidad de las personas.

Poco y nada hizo Travieso de todo ello. Sobrevivió al vendaval duhaldista y supo acomodarse astutamente en el gobierno de Néstor Kirchner bajo el apañamiento de Aníbal Fernández, el ex ministro de Justicia Gustavo Beliz y de su sucesor, Alberto Iribarne.

En cinco años, la oficina que dependía de Travieso apenas pudo registrar unas 18.000 bases de datos del sector privado de todo el país. No hay datos oficiales de cuántas bases de datos circulan en todo el territorio nacional, pero los expertos en el tema coinciden en que hay unos 5.000.000. Sólo en la Capital Federal hay más de 300.000 bases que aún no están registradas. La asesora de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, Mónica Marchisella, es tajante a la hora de definir quiénes deberían estar inscriptos en el registro de bases de datos: “Toda información vinculada con los datos de personas que no sea una agenda personal de un sujeto debería estar registrada”, dijo la funcionaria para esta investigación. Esto implica la información del personal que tienen las empresas, las multinacionales, los bancos, las industrias, las empresas de servicios, y así hasta llegar al límite: la agenda del ciudadano común que queda dentro del manejo personal de datos.

Travieso se negó a hablar para esta investigación. Luego de reiterados llamados sólo respondió: “Si quieren hablar de fútbol o de cualquier otra cosa estoy dispuesto, pero para saber lo que hice en la Dirección de Protección de Datos Personales busquen en la página de Internet del Ministerio de Justicia y allí encontrarán todo lo que hice”, dijo. Con la palabra “todo” Travieso incluyó la recopilación de bases de datos de bu-

## [172] Las manos en la data

na parte de las dependencias del Estado nacional, las 18.000 bases de datos privadas de todo el país y la única sanción aplicada a la empresa Telefónica en agosto de 2005 por realizar *telemarketing* con bases de datos y violar la ley de *habeas data*.

¿Qué hicieron, en rigor, Travieso y su gente durante tantos años?

Las autoridades de la Dirección de Protección de Datos Personales dicen que la primera etapa que encaró Travieso fue “de acomodamiento” y sirvió para “instalar una problemática”. Defienden la labor de Travieso, aunque admiten que le faltó mucho por hacer.

En cuanto a lo que se hizo, hay algunas consideraciones relevantes que vale la pena destacar. Por empezar, la única sanción que firmó Travieso contra la empresa Telefónica no se cumplió en su totalidad. En el artículo segundo de esa sanción se advertía que “se asegurará que los titulares de los datos estén informados del derecho a exigir el retiro o el bloqueo de su nombre de los bancos de datos de publicidad; a obtener la rectificación si fueran datos falsos, erróneos o inexactos, a su integración si fueran incompletos y a su actualización si fueran obsoletos”. Pero en muchos casos los mismos denunciantes volvieron a recibir llamados de la misma empresa, en cuya base de datos aún figuraban.

Por otra parte, durante su paso por la Dirección de Protección de Datos Personales Travieso no tuvo, es cierto, mucho presupuesto y contaba con escaso personal para encarar su tarea. Según comentó en algún momento, sólo tenía unas 15 personas a su cargo. Sucede que no podía nombrar personal nuevo. El Decreto 1.558/01 del gobierno de Fernando de la Rúa le impedía a esa oficina nombrar una persona ajena a la planta permanente del Estado. Hasta hoy, ese decreto se mantiene en vigor. Es decir que la mayoría de los empleados de la dirección que debe proteger los datos de todos los argentinos es personal que viene de otros ministerios y que poco sabe de bases de datos, a pesar de que las actuales autoridades aseguren que se trata de “gente muy idónea para cumplir sus funciones”. Algunos provienen del área de comunicaciones de algunos ministerios, otros del área administrativa del Ministerio del Interior y otros de diferentes dependencias estatales, que piden su pase para cambiar la rutina laboral. “La etapa de trabajo que hizo Travieso sirvió para instalar la cultura de que se debe

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [173]

cumplir la ley de *habeas data*, y se hizo en medio de una situación de crisis y con gente idónea”, destacó Orué, el ex director de la oficina de datos personales. La respuesta resulta una justificación elegante para la pobreza de resultados.

En esta segunda etapa falta mucho por hacer, no sólo en lo referente al control del sector privado. En el ámbito público, la Dirección de Datos Personales tiene un registro completo de las bases de datos que hay en el Poder Ejecutivo, pero aún falta incluir los datos del Poder Judicial y del Legislativo. Además, se debe realizar un cruce entre las bases de datos nacionales y las provinciales. El problema es que en virtud del carácter federal de la administración, los gobiernos de las provincias no están obligados por ley a remitir sus bases. Sólo aquellas provincias que firman convenios específicos con la Nación y aceptan incorporar sus bases de datos se encuentran integradas al registro nacional que posee la Dirección. Hasta ahora no son muchas las provincias que se sometieron a este esquema: sólo los registros de Santiago del Estero, Santa Fe y Tierra del Fuego fueron incorporados a la base nacional de datos. Córdoba y la ciudad de Buenos Aires estaban por hacerlo hacia fines de 2007. En este último caso, existe una ley que creó la Dirección de Datos Personales y que avanzó bastante en el registro de bases del Estado, pero la Ciudad aún tiene un largo camino por recorrer en el campo privado.

### Hecha la ley, hecha la trampa

Las autoridades de la Dirección de Datos Personales admiten que la ley de *habeas data* debería ser más precisa para instar a todas las empresas a inscribirse en el Registro de Datos Personales. Es que la ley dice que las bases de datos que se deben registrar son todas aquellas destinadas a dar información, pero muchas empresas se escudan diciendo que la ley no habla de “bases de datos de clientes o potenciales clientes”. Es por ello que Orué destacó que “habría que ser más precisos y modificar la ley para ajustarla a estos detalles”.

Hay varios proyectos de ley que esperan en el Congreso desde hace tiempo con la intención de mejorar y ajustar la ley de *habeas data*. Hay problemas de interpretación jurídica que actualmente pueden servir como excusa a las empresas para no registrar sus bases.

## [174] Las manos en la data

Otra de las trampas de la ley es que los denunciantes carecen de estímulos, como dijimos antes, en cuanto a la posibilidad de cobrar indemnizaciones o resarcimientos. De allí el bajo caudal de denuncias registradas en los últimos años que tuvieron un fundamento razonable. Desde 2004 hasta 2007 había sólo 550 denuncias por acoso de *telemarketing* y uso deshonesto de bases de datos en todo el país. Y del total, 150 se encontraban en trámite, en tanto que el resto había sido resuelto; pero sólo se aplicó una sanción a Telefónica. El 90% de estas denuncias están vinculadas con información crediticia y el resto con el *telemarketing* o con el uso de bases de datos públicas. En rigor, las empresas de riesgo crediticio, tal como lo aseguran las autoridades de la Dirección de Protección de Datos Personales, son las que más se cuidan en este tema para no perder credibilidad ante sus clientes y son las primeras que se registraron desde 2001 hasta la fecha.

Por supuesto que hay muchas denuncias y recursos de amparo que fueron presentados directamente en la Justicia contra estas y otras empresas y que corren por carriles paralelos a los de la Dirección de Protección de Datos Personales. Por poner un ejemplo, en abril de 2006 la Justicia determinó que el envío de *spam* (correo masivo) con fines publicitarios es ilegal y obligó a una empresa dedicada a comercializar las bases de datos a eliminar de sus listados toda la información sobre dos abogados que venían reclamando desde 2003 ser retirados del registro. Se trató de uno de los primeros fallos que sentaron precedente en el país en la materia y fue ganado por los abogados Pablo Palazzi y Gustavo Tanús, que interpusieron una acción de *habeas data* contra la firma PubliCC Soluciones ante el Juzgado Nacional en lo Civil y Comercial N° 3 del juez Roberto Torti.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia rechazó la pretensión de la empresa Veraz, la mayor compañía dedicada a vender informes de antecedentes financieros, de acceder directamente a listados de morosos de tarjetas de crédito.

Alejandra Gils Carbó, fiscal ante la Cámara Comercial y experta en *habeas data*, dijo que “es cierto que las empresas que venden informes financieros son impopulares, pero ayudan a dar transparencia al mercado de crédito y fomentan la cultura del cumplimiento. Sin embargo, cuando lo datos son falsos o erróneos, las sanciones deben ser muy duras por

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [175]

los perjuicios que causan”.<sup>6</sup> Pero el rigor y la dureza que reclama la fiscal Gils Carbó no parecen caracterizar el accionar de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales.

Por otra parte, hay más trampas en la ley de *habeas data* que juegan en contra del ciudadano. La Dirección de Protección de Datos Personales carece de autarquía del Poder Ejecutivo. Depende enteramente del Ministerio de Justicia. La única autarquía alcanzada desde 2001 hasta hoy parecería ser que la Dirección se mudó del edificio del Ministerio de Justicia situado en el microcentro porteño a unas oficinas cercanas al Obelisco. La dependencia con respecto al poder político sigue siendo muy fuerte. Y de allí los resultados: esta oficina no puede nombrar personal externo y por concurso por el decreto antes mencionado, y por eso hasta 2007 sólo tenía 21 empleados, la mayoría llegados de otras dependencias estatales. Desde 2001 hasta la presente investigación sólo se incorporaron seis empleados a la Dirección de Protección de Datos Personales, lo que da una muestra clara de la importancia que el Estado le confiere al tema. Además, el presupuesto de 500.000 pesos anuales de esta oficina se destina casi en su totalidad a los salarios de los empleados. En verdad, desde 2001 hasta 2007 el presupuesto no aumentó demasiado o, mejor dicho, se redujo. En los inicios de la dirección de datos personales había un presupuesto de \$500.000 anuales (aún no se había producido la devaluación monetaria) y hasta fines de 2007 se contaba con \$600.000 anuales. Al desplegar la mayor parte de los recursos en salarios, la posibilidad de encarar una fuerte campaña de publicidad tendiente a motivar denuncias es prácticamente nula.

¿Por qué no hay una campaña masiva de difusión?, le preguntamos a Orué. Su respuesta fue muy franca y simple: “Hace falta una voluntad política más fuerte y una conciencia ciudadana mayor”.

En Internet y en la calle se ofrecen a diario miles de bases de datos.<sup>7</sup> Por 50 pesos es posible contar con todo el padrón electoral o con el *mailing* de los más destacados ejecutivos de empresas del país. Pero el artículo 32 de la ley de *habeas data* no alcanza la venta de bases de datos porque

6. *Clarín*, 25 de marzo de 2007.

7. Mails y publicidad recopilados para esta investigación.

## [176] Las manos en la data

eso estaría contemplado en una ley de delito informático que no existe aún en el país.

La Dirección de Protección de Datos Personales no puede iniciar querrelas por su propio medio. Debe hacerlo por intermedio del Ministerio de Justicia. Pero si, como dijo Orué, no hay voluntad política para hacer una campaña de concientización de registro y protección de datos personales desde el Estado, todo indicaría que menos voluntad habrá para que el Ministerio de Justicia avance en una querrela.

El sistema de registro de bases de datos resulta llamativo: hay seis personas para recibir unos 1.000 llamados diarios. Pero el titular de la dirección de datos personales asegura que “nunca colapsa el sistema”.

No obstante, Orué se muestra orgulloso al expresar que la ley argentina de *habeas data* es una de las pocas de avanzada en el mundo y la única de América Latina. “Está al mismo nivel que en los países europeos”, dice. Los mismos países en que la aplicación de la ley es mucho más rígida y eficaz de lo que parece ser en la Argentina.

Tanto Orué como la doctora Marchisella se entusiasman con el futuro y se muestran muy optimistas. “Creemos que hemos avanzado mucho en estos primeros años de trabajo, ahora se viene una nueva etapa en la que hay que concientizar más a la gente”, coinciden. Esta evaluación podría sacar de las casillas y enfurecer a más de un ciudadano que, como Bujanda, sufren a diario el acoso telefónico, por mail o por correo de empresas que conocen todo de sus vidas y ofrecen servicios de cualquier tipo.

En abril de 2005 Travieso ya había anunciado que estaban encarando la segunda etapa de trabajo en la oficina a su cargo. Supuestamente, esa segunda etapa consistía en generar los manuales de procedimiento y formularios instructivos para el registro de bases de datos del sector privado. Pero como dijimos antes, hasta ahora sólo 18.000 bases de datos del sector privado se llevan contabilizadas por el Estado en todo el país. Travieso había advertido también que iban a intentar generar conciencia en las empresas para que entiendan que la protección de datos es una ventaja competitiva. “Tenemos que orientar a las personas a que tomen la protec-

## 8. La oficina de habeas data (o la data que falta en la oficina) [177]

ción de datos como un elemento cualitativo de sus derechos”, destacó a la vez en uno de los pocos reportajes que concedió a la prensa.<sup>8</sup>

Por otra parte, les preguntamos a las autoridades de la Dirección de Protección de Datos Personales, que debe proteger los datos de más de 40 millones de argentinos, cuáles son los objetivos inmediatos por alcanzar. La lista es breve, pero no por ello resulta una meta fácil de ser cumplida:

1. Impulsar una campaña masiva de concientización ciudadana para que las empresas, ciudadanos comunes y organismos del Estado registren sus bases de datos oficialmente. Para ello se ampliarán los plazos de prórroga de inscripción.
2. Realizar una diferenciación del universo de bases de datos con el fin de poder establecer búsquedas de bases de datos por rubros.
3. Modificar la ley de *habeas data* para incluir mayores especificaciones y rigurosidad a la hora de aplicar sanciones y seguimiento de incumplidores.
4. Contar con mayor presupuesto y con personal especializado elegido por concurso.

En definitiva, metas que a la luz de los resultados parecen de complejo cumplimiento.

Sin embargo, en febrero de 2008, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner volvió a designar a Juan Travieso como titular de la Dirección Nacional de Datos Personales. Lo hizo por medio del Decreto 194/2008 y el nombramiento fue en carácter “transitorio”. En el decreto justifican esta medida diciendo “que la persona propuesta reúne los conocimientos, experiencia e idoneidad necesarios para el desempeño del cargo a cubrir”. Y “que la precitada designación se efectúa con carácter de excepción a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Nº 26.337”. Es decir que el cargo se ocupó sin que se hubiera llamado a concurso previo. Eso sí, se aclaró que “la cobertura del cargo en cuestión no constituye asignación de recurso extraordinario alguno”. La designación de Travieso resulta llamativa ya que había dejado el cargo durante la gestión de Néstor Kirchner y las autoridades de ese momento adujeron que había cumplido un ciclo. Y dos años más tarde vuelve a nombrarlo la esposa de Néstor Kirchner.

8. Diario *Infobae*, 13 de abril de 2005.

## [178] Las manos en la data

Unos meses antes de este decreto, su antecesor, Francisco Orué había expresado para esta investigación que la gestión de Travieso había “cumplido un ciclo y es hora de encarar otra etapa”, y lo mismo dijeron las autoridades que lo acompañaban.

Travieso nunca quiso hablar sobre su paso por la Dirección Nacional de Datos Personales para esta investigación y sólo se limitó a decir que los resultados de su gestión estaban a la vista en Internet. Habrá que ver si en el futuro la nueva gestión de Travieso mejora la situación de una oficina que el Estado no parece muy interesado en respaldar.

La innegable realidad de los números indica que la Dirección insumió medio millón de pesos anuales en seis años para, como resultado principal, aplicar sólo una multa a lo largo de su existencia. El raquitismo de sus frutos contrasta con la aceleración del negocio de la venta de información personal en el mismo período y la desprotección de los ciudadanos frente al fenómeno. Pero la oficina de protección de datos reproduce falencias que atraviesan gran parte de las reparticiones públicas. Equivocadamente, la discusión en torno al Estado se dividió durante décadas entre quienes defendían su achicamiento y quienes propugnaban su robustez. Para reubicar el eje en su justo término, es necesario descender hasta sus fundamentos para limpiar de palabrerío y repensar la función pública en virtud de su objetivo primordial: el bienestar común. ¿Para que sirven los organismos de control sin la capacidad de obtener la información necesaria para identificar y penar a quienes usurpan los recursos públicos? ¿Qué función cumplen los institutos de estadísticas si sus datos dejan de ser una fotografía de la realidad? ¿Qué sentido tiene financiar dependencias encargadas de velar por la preservación de la información de las personas si se muestran anémicas al momento de controlar el tráfico de bases de datos? ¿Qué seguridad ofrece el Estado si carece de los instrumentos para enfrentar a las mafias que venden identidades falsas? ¿Cómo puede preservar el Estado su propio patrimonio, en definitiva el capital público, si no completa una valuación de sus bienes? La información atraviesa todas las preguntas como una herramienta necesaria que exige una triple condición: ser veraz, democrática en cuanto a su manejo y acceso, y encontrarse a salvaguarda de los intereses particulares. El capítulo final buscará comenzar a desentrañar respuestas.

# Conclusiones



## Algunos conceptos

La información, como el poder, es una materia abstracta pero con consecuencias concretas: el aumento de los niveles de pobreza en una región reconduce créditos internacionales de un lugar a otro; el acceso a una base de datos reservada del Estado abre la puerta para una multitudinaria estafa a jubilados; la desaparición de un inventario deja impune el saqueo al Estado; la imposibilidad de acceder a datos específicos de una repartición pública impide a los organismos de control denunciar irregularidades y los fondos públicos, nacidos de los impuestos de los contribuyentes, se escurren por los agujeros de la corrupción.

La lista de ejemplos que demuestran cómo el manejo y los abusos de la información pública pueden transformar la vida cotidiana de los argentinos es infinita. La investigación precedente apenas iluminó un conjunto de áreas específicas que sirven como modelos para identificar vicios comunes y fragilidades.

En primer lugar, la inconsistencia del Estado para generar información confiable, accesible y relevante es un fenómeno inseparable del deterioro de la administración pública, golpeada por un plan sistemático de achicamiento y, paralelamente, por los intereses que entienden lo estatal como un espacio para la depredación.

En la Argentina, los 25 años de democracia dejan entre las asignaturas pendientes la construcción colectiva de un Estado donde primen los intereses generales por sobre las apropiaciones sectoriales. En ese sentido, la transparencia de la información es una herramienta de control colectivo que reduce los márgenes de arbitrariedad. El acceso libre, rápido y efectivo a la información es, a la vez, una obligación democrática destinada a la igualación de los derechos. La falta de una ley de acceso a la información pública es una expresión inequívoca de la voluntad de las sucesivas administraciones por mantener la opacidad del manejo gubernamental, incluso a contrapelo del derecho reconocido por la Constitución.

## [182] Las manos en la data

Sin embargo, se sancionaron leyes que prevén el acceso a la información en materias específicas, como ser la Ley General del Ambiente (N° 25.675); la ley sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25.831); la Ley de Protección a Usuarios y Consumidores (N° 24.240); y la Ley de Protección de Datos Personales o Habeas Data (N° 25.326).

La única norma reglamentaria del mandato constitucional que se refiere al acceso a la información es el Decreto de Acceso a la Información Pública N° 1.172//2003, pero limitado a la esfera del Poder Ejecutivo.

A la vez, la existencia parcial de normas se ve agravada por la inexistencia absoluta de mecanismos efectivos de acceso. En efecto, cuando se recurrió al Decreto 1.172 se debió apelar a la herramienta judicial del recurso de amparo. Los caminos para llegar son engorrosos y las respuestas, lejanas o directamente imposibles.

Las dificultades para acceder a la información en poder del Estado tienen como correlato la propia incapacidad de la administración pública para conocer su propio estado de situación, como por ejemplo tener un relevamiento actualizado y detallado de su patrimonio.

## Algunos matices

Si el Estado es endeble para generar información pública y, en algunos casos, es además débil para defenderse de las manipulaciones, es también porque el aparato del Estado ha sido golpeado, jaqueado y violado en numerosas ocasiones a lo largo de la historia ciudadana argentina. Sólo a modo de ejemplo cabe recurrir a la última dictadura militar, sobre la que no entraremos en detalles porque fue objetivo de este trabajo y de su antecedente (*La escalera invisible*) concentrarnos en la recuperación democrática y en estos últimos 25 años de democracia ininterrumpida. No con la intención de borrar u ocultar etapas sumamente dolorosas de nuestra historia. Sí con la intención manifiesta de hacer un aporte al único sistema político en el que, con muchísimos logros y tantos otros aspectos aún por mejorar, adscribimos, defendemos y el que, modestamente, pensamos mejorar cada día desde nuestra tarea cotidiana. Ese, en nuestro caso, es el objetivo de la investigación periodística.

Si el Estado, entonces, es endeble, permeable y manipulable, se debe, entre otras cuestiones, también a la desidia de numerosos gobiernos que haciendo hincapié en el ajuste fiscal hicieron del recorte de recursos públicos al servicio de los ciudadanos una misión de poda estratégica.

Los Estados más desarrollados poseen, tal vez, mejores sistemas de información pública porque, casualmente o curiosamente, también poseen un proyecto de país consensuado que les marca como una brújula su rumbo. En la Argentina, estos últimos 25 años dejaron entre las asignaturas pendientes esa construcción colectiva donde primen los intereses generales y no los enfrentamientos sectoriales.

Es hora de la búsqueda de un Estado sólido, aunque no tanto para convertirse en inflexible; grande, pero no gigantescamente bobo; lo más lejano posible de la corrupción y lo más cercano posible al interés colectivo; repleto de funcionarios al servicio de la gente y no en manos de pequeños grupos viciados de antiguas estructuras de corruptela. Tal vez esta tarea nos ayude a cambiar la lógica, a construir un proyecto de mediano plazo y quizás empezar por el Estado sea una buena propuesta.

## Algunas sugerencias finales

Lentamente, la puesta en marcha del Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN) comenzó a arrojar luz sobre las propiedades y recursos en manos del Estado nacional. Pero su valuación todavía es incierta y persisten profundos agujeros negros, como en los organismos residuales de las privatizaciones y los entes autárquicos. Por lo tanto, el Estado debe avanzar contra la ley física que empuja a la multiplicación y disgregación de organismos y administraciones. La Contaduría Nacional debería verse preservada por una política de Estado que avance contra viento y marea hacia un sistema universal y unificado de registro de los bienes, y que incluya sin excusas los municipios y provincias que se mostraron evasivos o reticentes en la entrega de información.

La carencia de un inventario exhaustivo y certero costó muy cara. La imprevista del modelo privatizador aplicado en la Argentina favoreció el descontrol en la transferencia y valuación de bienes públicos y respondió a una situación condicionada por la crisis económica, la retirada estatal y la ausencia de debate. En ese marco, la inexistencia de un registro favore-

## [184] Las manos en la data

ció la sub-valoración de activos y obstaculizó el control. La debilidad en que quedó sumido el Estado fue evidente al momento de replantear los marcos regulatorios de las privatizadas a partir de la crisis de 2001. Desde 2003, el Estado nacional exhibió a la vez una sugestiva incapacidad en avanzar en la valuación de los activos de las empresas cuando tomó la decisión de quitarles la concesión por deficiencias en el servicio. La falta de información quedó inequívocamente puesta en evidencia, por ejemplo, al transferir a nuevos administradores los ferrocarriles a los cuales se les canceló la concesión. Los organismos de control rebosan de informes sobre faltantes de bienes en talleres ferroviarios. Sin embargo, al momento de la quita de concesiones, las autoridades del transporte dejaron pasar la oportunidad de elaborar un inventario general y exhaustivo de los bienes y activos que abarcara trenes, ramales y talleres, y prefirieron privilegiar en la mesa de negociación el juego de compensaciones entre subsidios y tarifas. El Estado volvió a perder una oportunidad dorada. Pero siempre se está a tiempo.

Como agravante de la falta de información y frente a las áreas opacas de la administración, donde la falta de precisiones favorece los abusos, los organismos de control tienen un poder limitado en la obtención de datos, como quedó demostrado en la primera parte de la investigación. El diagnóstico deja en claro la necesidad de robustecer el poder de la Auditoría General de la Nación y agravar las sanciones para los funcionarios que se nieguen a suministrar la información requerida.

El poder de secuestrar documentación es determinante para revivir una Auditoría que, de lo contrario, queda embrollada en laberintos administrativos ideados para esconder información, para quitarla de la luz y del control público. Una Auditoría sin la capacidad de acceder en forma rápida y terminante a la información que necesita para sus investigaciones se ve condenada a la ineficacia eterna.

Sin embargo, la AGN también exhibe debilidades y vicios propios en el manejo de la información que de ninguna forma pueden atribuirse a las normas que regulan su actividad o a la responsabilidad de terceros. Entre sus deficiencias se cuentan, por ejemplo, informes farragosos donde los enunciados sustantivos se pierden entre largas parrafadas de antecedentes que parecen tener como única razón consumir páginas y ocupar lugar. La equivalencia entre los descubrimientos significativos de los informes y la maraña de “antecedentes”, “aclaraciones previas”, “citas”, “anexos”,

“aspectos legales”, “comentarios” y “observaciones”, sumados a las transcripciones interminables de legislación, sólo pueden responder a ciertos vicios leguleyos de sus autores o a la intención de disimular el raquitismo de sus revelaciones.

El formato de los informes de la Auditoría y la SIGEN debería ser redefinido. Los cambios exigen reemplazar el actual diseño “judicial” que atraviesa largas introducciones y meandros hasta llegar a lo sustancial y partir, en cambio, desde lo trascendente, con un esquema que subraye lo nuevo, que marque claramente los descubrimientos de los auditores, las irregularidades denunciadas, y dejar para el final los anexos legales que se considere necesario adjuntar. En síntesis, los informes deben ir al grano. Los preámbulos innecesarios sólo colaboran con la oscuridad y conspiran contra la posibilidad de determinar rápida y efectivamente su verdadera trascendencia.

El mismo síntoma se observa en los organismos que intentan ocultar la información estratégica con el acopio desbordante de datos irrelevantes a través de informes inútiles o infinitas páginas en Internet.

La situación del control de bases de datos en la Argentina es una clara muestra de que en la teoría podemos ser un país de avanzada, pero que en la práctica seguimos con vicios y problemas del Tercer Mundo. Tanto la ley de habeas data como la Dirección de Protección de Datos Personales son en teoría instrumentos de vanguardia. Si se compara esta norma con las que existen en el resto de los países de América Latina, la Argentina se encuentra entre los primeros Estados en promover y resguardar en la teoría los datos personales de sus ciudadanos.

La ley de habeas data se concibió en la reforma constitucional de Santa Fe en 1994 con la mirada puesta en las normativas más avanzadas de países europeos y de los Estados Unidos. Pero a 14 años de la reforma, en la práctica los avances concretos son tan pobres como antes. Sólo que ahora es posible exhibir al mundo normas obsoletas y una costosa estructura estatal.

En el capítulo donde investigamos la situación actual de la oficina que debe bregar por el resguardo y control de las bases de datos personales de todos los argentinos, pudimos observar con claridad que hasta ahora no

## [186] Las manos en la data

parece haber habido voluntad política para poner en marcha todo el rigor que implica esta ley. De esta manera, los argentinos siguen siendo vulnerables a la manipulación de sus datos personales y al uso indebido de su información como consecuencia de un Estado ausente o ineficiente.

La Dirección de Datos Personales carece de una estructura acorde a la demanda; no se ha invertido lo necesario en la materia y el nivel de resguardo de las bases de datos es bajo. Las autoridades actuales admiten que no se ha hecho lo suficiente, aunque justifican este hecho en que aún no hay una conciencia ciudadana de lo que significa registrar las bases. Es cierto que hay un alto grado de desconocimiento ciudadano debido a la inexistencia de una campaña agresiva de difusión desde el Estado. Además, el ciudadano tiene la equivocada concepción de que el registro de bases de datos implica la entrega de su contenido. No es así. La Dirección de Datos Personales sólo registra bases de datos pero no se detiene en el detalle pormenorizado de sus elementos. El temor ciudadano es entendible a la luz de la oscura historia argentina de persecuciones durante las reiteradas dictaduras militares. Pero también es cierto que desde el Estado no se dieron muestras claras de una voluntad política contundente para custodiar los datos personales de los ciudadanos. Sigue existiendo un decreto de la gestión Fernando de la Rúa (1999-2001) que está sujeto a la emergencia económica de aquellos días y que impide nombrar personal para la oficina a cargo del control de las bases de datos. La dependencia carece de estructura y presupuesto suficiente para llevar adelante la tarea que se le impuso por ley. No se aumentó mucho el presupuesto y actualmente hay no más de 20 personas trabajando. Esta debilidad se refleja en que pasados cinco años de creada la oficina sólo se sancionó a una empresa y sólo se registraron 18.000 bases de datos del sector privado.

En este contexto de deficiencia del Estado, las empresas privadas también aprovechan para retacear información u ocultar a sus clientes los derechos que les competen para requerir información personal. Es que esta situación de vulnerabilidad resulta rentable en términos económicos y prácticos para muchos empresarios. Pero quienes siempre terminan pagando los costos son los ciudadanos.

El mismo cóctel de falta de decisión política, ignorancia y abusos de intereses privados se refleja en el fenómeno del robo de identidad, donde confluyen la falta de conciencia social y la ineficacia en cuanto a la confi-

guración de un sistema de documentación personal confiable y con escaso margen de inseguridad. En este último caso se pudieron ver las fallas que presenta el Renaper como órgano único de confección y control de los DNI. Varios informes de auditoría advirtieron que el Registro no cuenta con una estructura tendiente a dar respuesta a la agilización y seguridad en los trámites de los documentos. También se advierte que no existe hasta la fecha un registro único de bases de datos en red de los DNI de todos los argentinos con el fin de que los entes estatales y el sector privado puedan evitar los delitos de robo de identidad.

En el caso del Estado, bien puede valer la hipótesis de que la inoperancia del esquema sea funcional a los intereses de los gobiernos y funcionarios de turno que obtienen ventajas electorales a partir de la vulnerabilidad del sistema de documentación. Un mecanismo más transparente, seguro y confiable conllevaría la necesaria depuración de los padrones electorales.

En el sector privado, podríamos concluir que el actual sistema de documentación también es funcional a determinados intereses económicos que lucran con compras y créditos a través de documentación fraguada.

Las propuestas que hubo en los últimos años para mejorar la seguridad de los DNI fueron parches que incluso terminaron por generarle gastos millonarios al Estado, como el contrato con la empresa Siemens. En este caso se buscaba confeccionar los DNI con un sistema más moderno, pero no se habló nunca de crear una base de datos única de los documentos en forma digitalizada o mediante un sistema biométrico (con identificación simultánea de huellas dactilares, datos alfanuméricos y rostro) como el que existe en la mayor parte de los países desarrollados. El proyecto para la confección de esta base de datos biométricos de los DNI se encuentra cajoneado porque se trata de una iniciativa a largo plazo que seguramente no verá durante su mandato el gobernante dispuesto a llevarla adelante.

Esa misma vulnerabilidad ciudadana se traduce en el peor de los abusos cuando las víctimas son los ancianos. En el capítulo dedicado a la ANSeS se pueden ver por lo menos dos grandes falencias o irregularidades en el manejo de su base de datos. Esa fragilidad quedó comprobada con el robo de 12 millones de datos. Por otra parte, esta vulnerabilidad del

## [188] Las manos en la data

sistema hace que se deje la puerta abierta para la instrumentación de delitos que hacen al uso ilegal de datos con fines crediticios, la presencia de mutuales truchas y el tráfico de bases de datos con fines comerciales.

Si bien puede haber buenas intenciones por parte de las autoridades de la ANSeS para mejorar el servicio y evitar irregularidades, se ve claramente que hay un sistema de información que resultó fácilmente vulnerable por parte de empleados dentro de la misma administración.

A la vez, se percibe un esquema de control interno que lidera la oficina de investigaciones especiales de la ANSeS pero que se muestra desbordado por falta de personal, equipamientos y cantidad de denuncias por irregularidades.

También se vio desde el sector privado una amplia red de mutuales y cooperativas que hacen uso de estas fallas en el sistema de la ANSeS para sacar beneficios económicos a jubilados y a trabajadores.

Está claro que la ANSeS ha mejorado mucho en cuanto a atención al público y a la resolución de irregularidades, pero aún no se advierte un manejo más responsable y estricto de las bases de datos de los millones de trabajadores y jubilados argentinos.

Los mismos problemas se reproducen en diferentes reparticiones públicas. En cada caso hay ciudadanos de carne y hueso que padecen los usos y abusos de la información pública. Y hasta ahora no se ven soluciones inmediatas a las problemáticas planteadas. El Estado, muchas veces en connivencia con el sector privado, actúa solapadamente para que la información pública se esfume o llegue distorsionada al ciudadano o a la prensa.

El acceso a la información encuentra su sustento en la definición misma de *democracia*. La condición democrática del ejercicio de la soberanía popular exige la existencia de herramientas para el control de las autoridades que ejercen el poder delegado. Sin información accesible y fehaciente, el control es imposible y el pueblo es incapaz de ejercer su soberanía. La *democracia*, entonces, se vuelve quimérica.

Ante este complejo contexto, no queda más que pensar en varios interrogantes abiertos luego de encarar esta investigación: ¿resulta rentable

## Conclusiones [189]

en términos políticos que persistan estos mecanismos abusivos de manipulación de datos? ¿Son conscientes los dirigentes políticos de que esta realidad atenta seriamente contra la calidad de la democracia o simplemente son actores centrales dedicados a mantener vivo este esquema y el *statu quo* en forma permanente? ¿Hay un esquema de poder central pensado para que este macabro engranaje se ponga en marcha permanentemente? ¿Hay interés real en modificar esta realidad?

Demasiadas preguntas sin contestar. Demasiadas manos en la data dispuestas a silenciar estos interrogantes.



## **Entrevistas realizadas para esta investigación (por orden alfabético)**

Acerra, Nicolás Rubén. Entrevista realizada en julio de 2007, las copias de la documentación elevada a la Justicia están en poder de los autores de esta investigación.

Alarcón, María del Carmen, ex diputada nacional Monobloque Pampa Sur.

Álvarez Gaiani, Alberto, ex presidente de COPAL.

Bocco, Arnaldo, director Banco Central de la República Argentina.

Bujanda, Alejandro, damnificado por Telefónica Argentina.

Carboni, Hernán, gerente de Relaciones Institucionales de Wal Mart.

Curia, Eduardo, director del Centro de Análisis Social y Económico (CASE).

De la Vega, Carlos, titular de la Cámara Argentina de Comercio.

De Mendiguren, Ignacio, vicepresidente UIA y vicepresidente de la Cámara Argentina de la Industria de la Indumentaria.

Del Bello, Juan Carlos, ex titular del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Delgado, Ricardo, economista jefe Ecolatina.

Desimone, Eduardo, vocero Ministerio de Economía durante la gestión del ex ministro Miguel Peirano y del ex ministro Martín Loustean.

Despouy, Leandro O., titular de la Auditoría General de la Nación (AGN).

Duro, César, contador general de la Nación.

Ercolini, Julián, juez federal.

Faube, Bettina, vocera de prensa de Telefónica de Argentina.

Fazio, Daniel, secretario general Comisión Interna del INDEC/ATE.

Fontdevilla, Pablo, sitio digital Bloggers Report.

## [192] Las manos en la data

Galvalisi, Luis, diputado PDP, Interbloque.

Garrido, Juan Manuel, fiscal de Investigaciones Administrativas.

Giorgi, Débora, ministra de Asuntos Agrarios y de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.

González, María América, diputada nacional del ARI.

Kessler, Guillermo, fiscal federal de San Martín.

Kritz, Ernesto, SEL Consultores.

Lamberto, Oscar, auditor de la AGN y ex diputado.

Lascurain, Juan Carlos, titular de la UIA.

López Matheu, Pedro, gerente de Relaciones Institucionales de Kraft.

Lovrinevich, Isabel, gerente de Investigaciones Especiales de la ANSeS.

Lozano, Claudio, diputado CTA.

Llach, Juan José, ex viceministro de Economía, profesor titular del IAE.

Macaluse, Eduardo, diputado nacional del ARI (y su asistente Matilde).

Marchisella, Mónica, asesora de la Dirección Nacional de Datos Personales.

Marx, Daniel, ex viceministro.

Melconián, Carlos, consultor.

Melzi, Flavia, vicepresidente Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Méndez, Héctor, presidente de la Industria del Plástico y ex titular de la Unión Industrial Argentina.

Miguens, Luciano, presidente de la Sociedad Rural Argentina.

Monastersky, Daniel, titular de la página Robo de Identidad, [www.robodeidentidad.org.ar](http://www.robodeidentidad.org.ar).

Mondino, Eduardo, defensor del Pueblo.

Montoya, Santiago, subsecretario de Ingresos Públicos, provincia de Buenos Aires.

Morales, Gerardo, presidente del Comité Nacional UCR, senador.

Orué, Francisco, ex titular de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales.

Palamidessi, Lautaro, empleado de la ANSeS.

Peirano, Miguel, ex ministro de Economía.

Pernasetti, Horacio, auditor de la AGN.

Redrado, Martín, presidente del Banco Central de la República Argentina.

Robles, Silvio, vocero Ministerio de Economía durante la gestión de la ex ministra Felisa Miceli.

Rodríguez, Alejandro, jefe de campaña de UNA.

Saredi, Miguel, presidente Pampa Sur y director del Mercado Central.

Sarghini, Jorge, presidente del bloque de diputados del Peronismo Nacional.

Speraggi, Jorge, vocero AFIP.

Staffa, Damián, asesor de la AGN.

Thill, Eduardo, secretario de Informática del Ministerio del Interior.

Tomada, Carlos, ministro de Trabajo.

Travieso, Juan, titular de la Dirección Nacional de Datos Personales.

Veschi, Elido, secretario general de la Asociación de Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos.

Entrevistas anónimas a empleados y ex empleados del INDEC, de la ANSeS y del Registro Nacional de las Personas.



## Bibliografía

Abraham, Tomás. *El presente absoluto. Periodismo política y filosofía en la Argentina del tercer milenio*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

AFIP, “AFIP te rinde cuentas”, infraestructura 2002-2007, enero 2007.

-----“AFIP, te rinde cuentas”, informe 2006.

----- “AFIP te rinde cuentas”, informe 2007.

Auditoría General de la Nación y Congreso Nacional, *El control público en la Argentina. Jornadas 2002*”, Buenos Aires, 2002.

Bloggers Report, 12 de marzo de 2007 y 7 de septiembre de 2006.

Bonilla, Marcelo. *Internet and Society in Latin America and the Caribbean*, Flacso, Ecuador, 2001.

Borges, Jorge Luis. *El hacedor*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1960.

Centro de Estudios Legales y Sociales. *Informe de Derechos Humanos en la Argentina 2004*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

Corte Suprema, *Fallo S 2.790 XXXVIII Originario Serradilla, Raúl Alberto, Mendoza, Daños y perjuicios*, Buenos Aires 12 de Junio de 2007.

Decreto Reglamentario del Código Fiscal 3.179/02 y 326/ 97.

Defensoría del Pueblo. Comunicado de Prensa del 16 de junio de 2006.

----- Comunicado de Prensa del 24 de octubre de 2005.

----- Denuncia presentada el 27 de octubre de 2005.

----- Informe 2007.

De Holan, Pablo Martín. “Entre zanahorias y garrotes, pago de impuestos y el monopolio de la violencia legítima”, revista *Actitud*, Buenos Aires, octubre 2007.

Diarios *Página/12*, *Clarín*, *Infobae*, *El Cronista Comercial* y *La Nación*.

Dinatale, Martín. *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*, La Crujía-Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004.

Eco, Umberto. *Cinco escritos morales*, Editorial Lumen, Madrid, 1999.

Eigen, Peter. *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Ed. Planeta, Bogotá, 2004.

## [196] Las manos en la data

*El Tribuno*, diario, Salta.

Ercolini, juez, fallo judicial del 3 de abril de 2007.

Escrito presentado ante la Justicia por el empleado de la ANSES Lautaro Palamidessi.

Espinosa de los Monteros, Juan Manuel Herrero de Egaña, "Intimidad, tributos y protección de datos personales", ponencia, IV Jornadas Técnicas, Entre Ríos, 2007.

Eurostat e Instituto Nacional de Estadística. *Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas*, mayo 2005.

Foucault, Michel. *El poder psiquiátrico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

González, María América. Proyecto de Resolución presentado el 2 de noviembre de 2006, Expediente 6.558-Do6. Co-firmantes: diputados Susana García, Delia Bisutti, Claudio Lozano, Eduardo Macaluse, Alejandro Nieva, Leonardo Gorbacz y Emilio García Méndez.

Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*, Editorial Crítica, Buenos Aires, 1999.

INDEC. Comunicados de Prensa IPC diciembre 2006, enero 2007, febrero 2007.

----- Ley de creación 17.622, 1968.

----- Decreto Reglamentario 3110-1070 y 1831-93.

Izurieta, Roberto; Perina, Rubén; Arterton, Christopher. *Estrategias de comunicación para los gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires, 2002.

Jefatura de Gabinete de Ministros. "Programa carta de compromiso ciudadano. Una mirada desde los organismos", Subsecretaría de Gestión Pública, Buenos Aires, 2005.

Kapuscinski, Ryszard. *Los cinco sentidos del periodista*, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

Lozano, Claudio (coord.). *El mapa de la pobreza argentina: los efectos de actualizar la metodología*, Instituto de Estudios y Formación CTA, Buenos Aires, 2006.

Marino, Giuseppe Carlo. *Historia de la Mafia. Un poder en las sombras*, Ediciones B., Buenos Aires, 2002.

Marco legal de las estadísticas oficiales, Ley 17.622.

- Melzi, Flavia. "El secreto fiscal", *Revista Impuestos*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2007.
- Ministerio de Justicia, expediente, Dirección Nacional de Protección de datos personales, Agosto de 2005.
- Ministerio de Trabajo. "Planes Jefas y Jefas, informe 2002-2007", Resumen Ejecutivo, 2007.
- Montoya, Santiago. *El balance de la gestión tributaria. Desafíos hacia el futuro*, Municipalidad de Ezeiza, 19 de octubre de 2007.
- Naciones Unidas. *Informe de la democracia en América Latina*, Lima, Perú, 2004.
- Nun, José. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- Privitellio, Luciano; Luchilo, Lucas y Cattaruzza, Alejandro. *Historia de la Argentina contemporánea*, Editorial Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Poder Ciudadano. *Informe: acceso al Documento Nacional de Identidad*, julio 2007.
- PortalCoop, solicitada presentada en ese portal de noticias económicas el 7 de abril de 2006.
- Procedimientos Fiscales, Ley, texto ordenado en 1998.
- Raul, Alan Charles. *Privacy and the Digital State: Balancing Public Information and Personal Privacy*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, 2002.
- Salvia, Agustín. *Barómetro de la deuda social argentina*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2006.
- *Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes del debate desde las Ciencias Sociales*, documento elaborado por el Departamento de Pobreza y Derechos Humanos de UNESCO, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, febrero, 2007.
- Scolnik, Hugo. Pericia informática presentada por la Universidad de Buenos Aires el 9 de octubre de 2006.
- Secreto fiscal, Ley Nacional 11.683.
- Selecciones Reader's Digest*. Octubre de 2007.

[198] Las manos en la data

Sistema Nacional de la profesión administrativa, Código SNAPA.

Sindicatura General de la Nación. "Informe de Registro Nacional de las Personas", septiembre, 2006.

Trotta, Nicolás (comp.). *Argentina: 20 propuestas para profundizar la transformación*, Editorial Lumiere, Buenos Aires, 2006.



