



***Calidad, eficiencia y transparencia del
presupuesto de defensa
El caso de Argentina***

***Inés Rodríguez
Gustavo Sibilla
Julio Vara***

Agosto 2004



Contenido

Capítulo 1

- 1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas
- 1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa
- 1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa
- 1.4. Encuadre de la política exterior a la política de defensa
- 1.5. Metodologías de exposición del presupuesto de defensa

Capítulo 2

2. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria
 - 2.1. Organización del presupuesto nacional
 - 2.2. La transparencia presupuestaria
 - 2.2.1. El concepto de transparencia presupuestaria en Argentina
 - 2.2.2. Monitoreo internacional de la transparencia presupuestaria
 - 2.2.2.a) Fondo Monetario Internacional
 - 2.2.2.b) IBP / Fundar / Poder Ciudadano
 - 2.2.3. Normas de transparencia presupuestaria en Argentina
 - 2.2.3.a) Transparencia en la administración de recursos humanos
 - 2.2.3.b) Transparencia en la contratación de recursos materiales
 - 2.2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa
 - 2.2.1. Dificultades estructurales que afectan al ciclo presupuestario en defensa
 - 2.2.1.a) Derivadas del marco político general
 - 2.2.1.b) Derivadas de la política de defensa
 - 2.2.1.b) Derivadas de la directiva militar.
 - 2.2.2. Dificultades propias de las etapas del ciclo presupuestario en defensa
 - 2.2.2.a) Formulación
 - 2.2.2.b) Aprobación
 - 2.2.2.c) Ejecución
 - 2.2.2.d) Control Interno
 - 2.2.2.e) Control Externo
 - 2.2.2.f) Control Social

Capítulo 3

- 3.1. Papel del poder ejecutivo y legislativo en el presupuesto de defensa

Capítulo 4

- 4.1. Conclusiones
- 4.2. Recomendaciones

Calidad y transparencia del presupuesto de defensa

El caso de Argentina

El presente informe es el resultado de las investigaciones realizadas entre los meses de Septiembre de 2003 y Abril de 2004 por un equipo de especialistas que se abocó al estudio de la transparencia presupuestaria del sector defensa en la República Argentina; el mismo alcanza hasta el 31 de diciembre de 2003.

Capítulo 1º

1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas

En las últimas décadas el tipo de relación gobierno-sociedad en Argentina ha presentado rasgos propios de procesos de anomia social.¹ La transparencia de las políticas públicas, desde luego, no ha escapado al condicionamiento que impone esta realidad. Tesoro (2003) ha encontrado que efectivamente en contextos anómicos los procesos de acceso a la información pública tienden a transformarse en “inconducentes rituales o parodias, y la pretendida transparencia queda en los hechos neutralizada y vacía de contenido.”²

En el caso argentino, la transparencia de las políticas públicas ha respondido tradicionalmente a una apertura unilateral y voluntarista del gobierno. Se ha tratado a la sazón de un enfoque “desde adentro hacia fuera” en el que los distintos órganos del gobierno han exhibido la información que deseaban en la forma como deseaban sin permitirle un protagonismo efectivo a la sociedad.³

A pesar de la consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública, la posibilidad concreta de que históricamente un ciudadano accediera a información gubernamental de su interés ha estado mayormente vinculada a factores informales que a un mecanismo institucionalizado. Son estadísticamente irrelevantes, por ejemplo, los casos en que la desatención de una petición ciudadana de información derivara en una presentación judicial y finalmente prosperara.⁴

1 NINO, Carlos (1992), “Un país al margen de la ley”, EMECE, Buenos Aires.

2 TESORO, José Luis (2003), “Portales pro-transparencia y transparencia de la anomia”, Revista Probidad Nº 23, Buenos Aires.

3 TESORO, José Luis (1998), “La cuestión de la transparencia informativa en la Administración Pública”, Boletín institucional TEMAS Año 4 Nº14, INAP, Buenos Aires

4 Según comentarios de especialistas en derecho administrativo en relación a lo normado en la Ley Nº 19.549 en su artículo 28 y reglamentada por el Decreto Nº 1759/72 (t.o. 1991).

Implícitamente la forma republicana de gobierno consagrada en el primer artículo de la Constitución Argentina ya apuntala el pilar de la transparencia al dar origen al derecho de acceso a la información pública a través de su principio inherente de publicidad de los actos de gobierno. Mas adelante, se reafirma el derecho en cuestión en los artículos 33, 41 y 42 y especialmente en el 75 por encontrarse este derecho contenido **explícitamente** en varios tratados internacionales aprobados y ratificados por la República Argentina.⁵

Sin embargo, sobresale aun en la arquitectura normativa la carencia de una ley nacional que regule expresamente el ejercicio del derecho. Sería injusto dejar de mencionar que a pesar de los resultados visibles se han venido dedicando desde el Poder Legislativo algunos esfuerzos para su sanción y que incluso un proyecto promovido por la Oficina Anticorrupción (bajo la modalidad de elaboración participada de normas) alcanzó media sanción de ley en la Cámara de Diputados durante el año 2002. Tras estos infructuosos intentos el Poder Ejecutivo optó finalmente en diciembre de 2003 por regular vía decreto el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El texto del decreto N° 1172/2003 fue redactado en armonía con las convicciones filosóficas ya expresadas, dejándose expresa constancia de ello en la parte declarativa que, entre otras cosas, afirma: *“Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.”*

El decreto 1172/2003 aprobó una serie de reglamentos que legitiman mecanismos que, en mayor o menor grado, ya se venían utilizando, como es el caso de las Audiencias Públicas o el de la Elaboración Participativa de Normas empleada por la Oficina Anticorrupción. Formalmente los reglamentos son:

- Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional
- Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional
- Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas.
- Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

Audiencia Pública

La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión. Su finalidad es permitir y promover una efectiva participación

⁵ Los tratados con rango constitucional en donde se encuentra contenido el derecho a la información pública son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo la Convención Interamericana contra la Corrupción que cuenta con rango de ley también lo contiene (Art. 75 inc. 22 C.N.)

ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Cabe agregar que las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no tienen carácter vinculante.

Gestión de Intereses

Se entiende por Gestión de Intereses, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Los siguientes funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto sea una Gestión de Interés:

- Presidente de la Nación;
- Vicepresidente de la Nación;
- Jefe de Gabinete de Ministros;
- Ministros;
- Secretarios y Subsecretarios;
- Interventores Federales;
- Autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PODER EJECUTIVO NACIONAL;
- Agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a Director General.

A tal efecto debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses en el que se debe constar:

- a) solicitudes de audiencias;
- b) datos del solicitante;
- c) intereses que se invocan;
- d) participantes de la audiencia;
- e) lugar, fecha, hora y objeto de la reunión;
- f) síntesis del contenido de la audiencia;
- g) constancias de las audiencias efectivamente realizadas.

La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.

Elaboración Participativa de Normas

La Elaboración Participativa de Normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación. Su finalidad es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación. Las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de Elaboración Participativa de Normas no tienen carácter vinculante.

Transparencia en las etapas de las políticas públicas

La estructuración propuesta del ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y análisis o evaluación) responde a un criterio metodológico de exposición pero tiene un definitivo sesgo sistémico que le otorga un carácter interdependiente a sus etapas. En consecuencia existe por un lado, un condicionamiento secuencial de una etapa sobre sus posteriores y por el otro, una retroalimentación de las etapas posteriores sobre sus anteriores. De este modo, no es concebible, por ejemplo, pensar el diseño de una política específica sin la consideración de los análisis previos que sobre la materia se hayan desarrollado, ni es dable descontar correcciones en la implementación fruto de los análisis en curso.

- *Mecanismos de Información sobre **Diseño de Políticas***

En circunstancias normales en Argentina, todo gobierno democrático inicia su mandato con un compromiso asumido durante el proceso electoral que lo ungiera. Ese compromiso se sistematiza en **plataformas electorales** que desarrollan los grandes lineamientos y orientaciones que guiarán las diferentes políticas públicas. En la Argentina, la ley que regula el funcionamiento de los partidos políticos establece que con anterioridad a la elección de los candidatos, los organismos partidarios deben sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con su declaración de principios y programa de acción política. Una copia de la plataforma debe asimismo ser remitida al juez federal con competencia electoral para permitir la oficialización de las listas⁶.

La antecitada disposición normativa garantiza, como hemos visto, la explicitación del compromiso, pero como éste es asumido por el funcionario en un momento previo a su condición como tal, no existe norma jurídica que castigue su inobservancia. En este sentido, la figura de incumplimiento de funcionario público no cabe simplemente porque la plataforma fue elaborada en un entorno extra-estatal. Cierta interpretación doctrinaria, sin embargo, viene sosteniendo que el incumplimiento de promesas y programas electorales puede, bajo determinados supuestos, dar lugar a invocar responsabilidad civil de los fun-

6 Ley 23.928 Art. 22 (<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/texactley23928.htm>)

cionarios por parte de los damnificados.⁷ No obstante, es indudable que el protagonismo esencial en esta labor de control queda reservada a la ciudadanía, quien debe monitorear que los compromisos se transformen en políticas concretas. En este sentido, la Dra. Lencina, coordinadora de Poder Ciudadano, señala que: *“Es importante destacar la relación que tienen las plataformas electorales con los presupuestos públicos que reflejan el plan de gobierno. En los presupuestos se agotan los discursos. Se puede monitorear la asignación de recursos para la implementación de políticas públicas y lo prometido en la plataforma electoral. Si un candidato hizo girar su campaña alrededor del fortalecimiento de la educación, la salud, o la justicia, eso se debe ver reflejado en el presupuesto”*⁸.

En la experiencia argentina, no obstante, las plataformas se suelen subsumir funcionalmente con gran frecuencia a estrategias de marketing electoral que las relegan a un plano de mera formalidad. En aras de acentuar la individualización y diferenciación de la propuesta global es común que se encuentren en las plataformas marcados énfasis en detalles pomposos y notorias omisiones en cuestiones estructurales o de fondo. Pese a todo, las plataformas electorales constituyen el primer elemento orgánico que aspira a informar públicamente sobre las políticas públicas diseñadas por la fuerza política o agrupación que piensa implementarlas. Es posible conseguirlas (aunque no sin cierta dificultad) en los centros de documentación de los partidos políticos.

Los mensajes de asunción presidencial representan un mecanismo ideal para trazar el alcance y énfasis que la gestión piensa proporcionar a las distintas políticas sectoriales a lo largo del periodo del mandato. Al enmarcarse en un horizonte plurianual el mensaje refleja, por lo general, las intenciones estratégicas globales sin ahondar en precisiones cronológicas ni de instrumentación. Estos mensajes, así como todas otras intervenciones públicas hechas en el Congreso, pueden ser obtenidos casi instantáneamente de la Dirección Taquígrafos o (con bastante mas atraso) de los Diarios de Sesiones donde finalmente son publicados en forma escrita.

Los discursos oficiales o comunicados de prensa realizados por las autoridades ya en ejercicio representan una buena oportunidad para extraer información más precisa y “sobre la marcha” del diseño de las políticas. Tanto el presidente como los distintos ministros y funcionarios enfrentan a lo largo del año numerosas ocasiones que requieren protocolarmente de sus intervenciones. En Argentina se puede acceder al texto de los discursos y comunicados oficiales del Presidente en forma permanente y actualizada a través de una sección específica de la página de Internet de la presidencia de la Nación.⁹ No se corre con la misma suerte, en cambio, si se pretende acceder a los discursos y comunicados a nivel ministerial. Un relevamiento hecho a mediados del mes de Enero de 2004 en las páginas oficiales de Internet de la Jefatura de Gabinete y de los 10 ministerios puso en evidencia una gran disparidad en los esfuerzos comunicacionales .

7 DE LA COLINA, Pedro Rafael (2002) “Responsabilidad civil por incumplimiento de programas de gobierno y promesas electorales” en STIGLITZ Gabriel (Director), *Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, pp. 221-252.

8 LENCINA, Virginia (2003) “El pueblo quiere saber de que se trata”, INFOCIVICA 24 de Febrero de 2003 (http://Poder Ciudadano\Infocivica\Infocivica_org.htm).

9 <http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/discursos.php>

CUADRO I. Mecanismos de información del Gabinete

Ministerios	Discursos Oficiales	Comunicados de Prensa	Documentos
Jefatura de Gabinete	No	No	Si
Ministerio de Interior	No	No	Si
Ministerio de Relaciones Exteriores	No	Si	No
Ministerio de Defensa	No	No	Si
Ministerio de Economía	Si	Si	Si
Ministerio de Planificación Federal	No	No	No
Ministerio de Justicia y Seguridad	No	Si	No
Ministerio de Educación	Si	Si	Si
Ministerio de Trabajo	Si	Si	Si
Ministerio de Salud	Si	Si	Si
Ministerio de Desarrollo Social	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a páginas oficiales de los ministerios

Es necesario, sin embargo, al apelar a estos recursos como medio de información ponderar correctamente las circunstancias que los enmarcan. El contexto puede ciertamente condicionar al menos la estructura, estilo y profundidad de los mensajes. Los Mensajes Presidenciales al Congreso también merecen una referencia en virtud de tratarse de una atribución constitucional explícita del Poder Ejecutivo.¹⁰ En la apertura de sesiones ordinarias del Congreso a principios de Marzo de cada año, el Presidente dirige un mensaje a ambas cámaras dando a conocer la Memoria Anual del año anterior y resumiendo los diferentes objetivos de política para el año que se inicia. No hemos detectado que en Argentina se realice algún seguimiento público de carácter sistemático del cumplimiento de estos objetivos, del modo en que, por ejemplo, lo hace el Instituto Libertad en Chile.¹¹

Por otro lado, si bien en este capítulo nos concentramos exclusivamente en el análisis de la transparencia de las políticas públicas y no incursionamos todavía en el análisis de la transparencia presupuestaria, debemos puntualizar que dicha división es artificial y solo con fines expositivos ya que el presupuesto es conceptualmente la expresión financiera de un plan o una política. Esta concepción no es nada novedosa, Juan Bautista Alberdi, el padre de la Constitución Argentina, afirmaba ya a mediados del siglo XIX que *“de la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición...”*¹². De modo que siguiendo esta lógica se debería poder obtener información sobre las políticas públicas observando el presupuesto nacional.

En forma específica, se puede acceder a información relativa a lo que será el diseño de la política real en la etapa de formulación presupuestaria. De acuerdo a un cronograma elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, el PEN da inicio en Marzo de

10 Constitución Nacional Art. 99 inc. 8.

11 <http://www.institutolibertad.cl/areas.htm>

12 Citado en GALVALISI, Luis (2003), “La ética, pilar de la transparencia en el sistema presupuestario y de las finanzas públicas”. XIII Encuentro Nacional de Administradores Tributarios en Argentina, Mar del Plata.

cada año al proceso de formulación presupuestaria para el siguiente ejercicio. La formulación presupuestaria comienza con el desarrollo de una política presupuestaria previa. Dicha política presupuestaria implica la definición general de orientaciones y prioridades institucionales que no pueden surgir sino de un proceso de planificación y diseño (explícito o implícito). En Argentina la etapa de formulación presupuestaria se conduce sin la publicidad de los documentos (a excepción de aquellos que contienen proyecciones macroeconómicas agregadas) que sirven de base a la elaboración del anteproyecto de presupuesto de las distintas jurisdicciones y entidades. En reconocimiento del grado de opacidad de la etapa a mediados de la década de 1990 se introdujo la obligación al PEN de presentar al Congreso antes del 30 de junio de cada año un informe de avance en la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional.¹³

El poder legislativo también puede jugar un rol importante en la etapa de diseño de las políticas públicas. El grado de injerencia dependerá, no obstante, de la naturaleza y estado de la relación entre el poder legislativo y ejecutivo. La naturaleza emergente de esa relación en un sistema presidencialista como el argentino reserva un marcado protagonismo al poder ejecutivo, pero el estado de la relación puede suavizar e incluso revertir temporariamente esa tendencia. Esto último es especialmente frecuente cuando el partido gobernante no goza de mayoría parlamentaria y debe recurrir sistemáticamente a la negociación política para llevar adelante su gestión. En esta circunstancia (aunque no en forma exclusiva) se gestan muchas políticas sectoriales que cuentan con un marco legislativo propio fruto del consenso interpartidario. De este modo, el Congreso por su conformación pluralista es el ámbito por naturaleza donde se gesta el diseño de las llamadas “Políticas de Estado”.

- Mecanismos de Información sobre **Implementación de Políticas**

Son formalmente numerosos los mecanismos con los que el Poder Ejecutivo informa sobre la ejecución de las políticas públicas y varios son coincidentes con los vistos para la etapa anterior. Los discursos, comunicados y documentos serían, en este sentido, igualmente válidos para esta etapa.

Al margen de lo anterior, toda organización de carácter público desarrolla en mayor o menor medida una acción comunicacional de carácter permanente que pretende hacer conocer la importancia de la contribución del organismo al bienestar social. Esta acción recibe el nombre de **comunicación institucional** y engloba a la comunicación que tiene por objeto *“hacer participar a los ciudadanos de estados de ánimo, o hacerles compartir valoraciones propias del ente público emisor del mensaje, que desea transmitirles una imagen positiva de su propia existencia y funcionamiento”*.¹⁴

Si bien cabe reconocer en la Argentina notables avances en los sitios “puntogov”, éstos manifiestan (en general) notables déficit de información relevante, pertinente, signi-

13 Ley 24.629 Art.2.

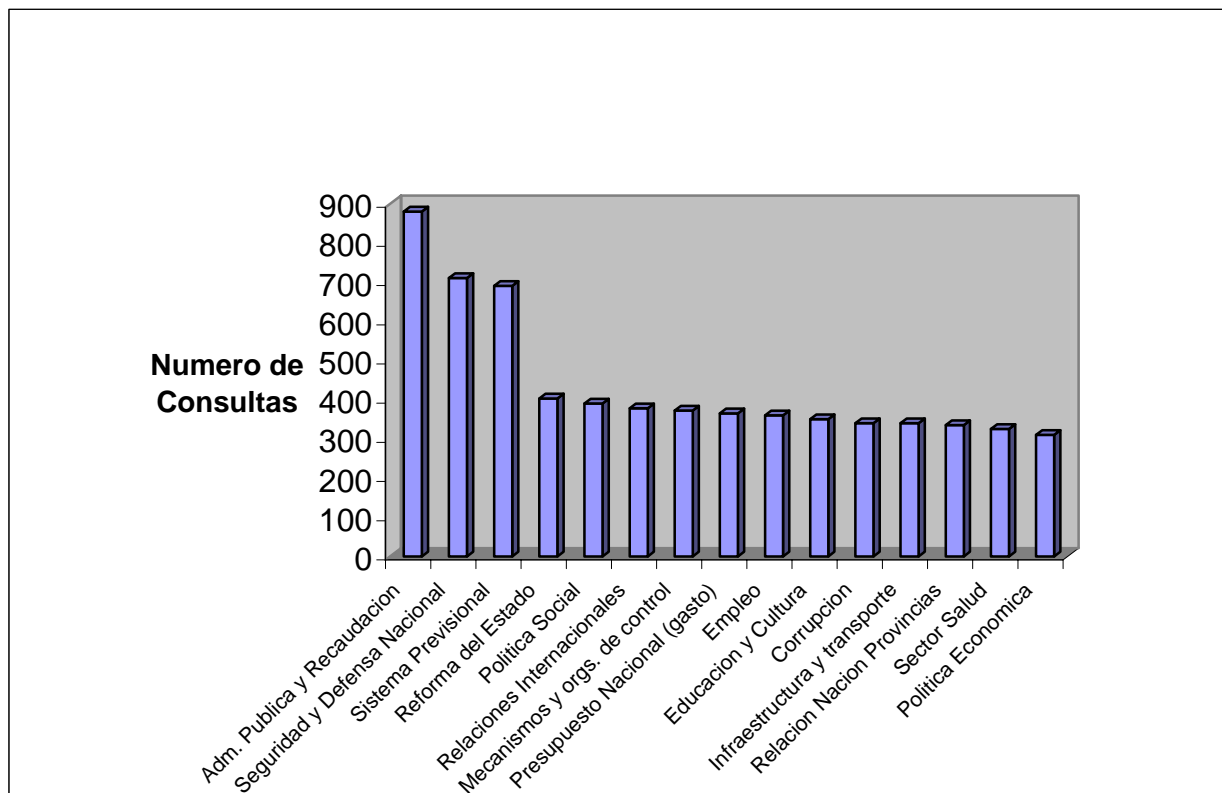
14 SALERNO A. (2000) “ La comunicación institucional o comunicación imagen” en GALAN J. y TORNOS A. (coord.), *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, pp.174-210.

ficativa y oportuna para la cobertura de necesidades de los usuarios, apareciendo frecuentemente como meros emblemas de una supuesta modernidad.¹⁵

La reforma constitucional de 1994 creó, entre otros institutos, la Jefatura de Gabinete de Ministros asignándole a éste la administración general del país y responsabilidad política frente al Congreso. Hay que reconocer que el poder real que han detentado los sucesivos jefes de gabinete en la Argentina ha estado muy lejos del presumible a partir de su ambiciosa génesis. En cambio, dos funciones básicas parecen haberse consolidado desde entonces: una función de coordinación interministerial y una función de interlocución con el Congreso que anteriormente detentaba el Ministro de Interior. Por disposición constitucional el Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes (alternativamente a cada una de sus Cámaras) para informar de la marcha del Gobierno y responder a las preguntas específicas que le hubieran sido formuladas para la ocasión por los legisladores. Hasta la fecha se han presentado en total 59 informes, correspondiendo el primero de ellos al mes de Agosto de 1995 y el último a Octubre de 2003.

**GRAFICO I. Consultas de los legisladores al Jefe de Gabinete. Informes Nº 1 al Nº 40
(Por áreas temáticas)**

15 TESORO, José Luis (2002), "Gobierno Electrónico: Factores asociados a su desempeño. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales.", INAP, Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Jefe de Gabinete al Congreso

Un análisis estadístico de los primeros 40 informes (periodo Agosto de 1995 a Noviembre de 1999) revela cuantitativamente las áreas de políticas donde mayor consultas por parte de los legisladores se han concentrado. Obviamente este estudio no toma en cuenta la oportunidad y profundidad de las consultas pero constituye una aproximación al interés informativo de carácter espontáneo del cuerpo legislativo.

Al finalizar el año la Jefatura de Gabinete en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la Ley de Ministerios se ocupa de redactar la **Memoria Anual** que repasa los objetivos propuestos y enumera los logros alcanzados.¹⁶ Finalmente la Memoria Anual es presentada al Congreso de la Nación en la siguiente apertura de sesiones ordinarias. Este mecanismo es realizado en forma sistemática por la Jefatura de Gabinete desde el año 1995 ya que con anterioridad dicha labor recaía en el Ministerio del Interior. A mediados de Enero de 2004 sólo se encuentra disponible en la pagina oficial de Internet de la Jefatura de Gabinete la memoria correspondiente al año 2000.

Por su parte, del mismo modo que se puede extraer información sobre diseño de políticas de la etapa de formulación presupuestaria, se puede obtener información acerca de implementación de políticas de la etapa de ejecución presupuestaria. La Secretaría de Hacienda elabora trimestralmente desde 1994 el Boletín Fiscal. Esta publicación contiene información económico-financiera de carácter periódico y sistemático. La información se presenta en siete capítulos. Los primeros tres se refieren a la ejecución del Presupuesto

16 Constitución Nacional Art. 104 y Decreto 355/2003 Art. 16 inc.13.

de la Administración Nacional y del Presupuesto de Caja del Sector Público Nacional, incluyendo información presupuestaria sobre fuentes y aplicaciones financieras. El capítulo cuatro suministra información sobre las transferencias efectuadas a las provincias originadas tanto en el régimen de coparticipación de impuestos, como en otros regímenes legales de afectación de recursos a los gobiernos provinciales y transferencias no automáticas. El capítulo cinco de Ocupación y Salarios contiene datos sobre ocupación y distribución de salarios en el ámbito del PEN, incluyendo información sobre los Otros Entes del Sector Público No Financiero (Administración Federal de Ingresos Públicos, Servicio Oficial de Radiodifusión e Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales). En el capítulo seis se presenta información comparativa sobre la deuda exigible de la Administración Central. Por último, el capítulo siete incluye información sobre Deuda Pública y Activos Financieros, que abarca, en moneda nacional y en dólares, la deuda de largo y mediano plazo (bonos, títulos y préstamos garantizados, deuda bilateral y multilateral), el stock de corto plazo y los atrasos. Asimismo, comprende los activos financieros relacionados con operaciones de crédito público.

Además, la Secretaría de Hacienda de la Nación tiene incorporado en su página de Internet datos globales y pormenorizados de la ejecución del Presupuesto Nacional, por jurisdicción y entidad, actualizados semanalmente (montos de créditos vigentes, comprometidos, devengados y pagados).¹⁷

- Mecanismos de Información sobre **Análisis de Políticas**

Dentro del ámbito del Poder Ejecutivo la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene un rol protagónico en esta etapa según se desprende de las atribuciones asignadas en la Ley de Ministerios. En efecto, según la misma, le cabe a la Jefatura de Gabinete “entender en el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, procurando optimizar y coordinar los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta”.¹⁸ Tanto en la primera reforma integral del Estado que le cupo coordinar (la llamada Segunda Reforma del Estado de 1996, aprobada por ley 24.629) como en la segunda (El plan de Modernización del Estado de 2001, aprobado por Decreto 103/2001) la Jefatura de Gabinete intentó hacer valer su condición de “*primus inter pares*” frente a los distintos ministerios del gabinete realizando un loable (aunque no siempre efectivo) esfuerzo de coordinación y ajuste entre las visiones y aspiraciones propias de cada ministerio y entidad. En la reforma de 1996 dicha labor fue específicamente asignada a la UMRE (Unidad de Modernización y Reconversión del Estado), mientras que en la reforma de 2001 recayó en la Secretaría de Modernización.

A nivel de los ministerios y entidades también se efectúa análisis de las políticas aplicadas. Dentro de la estructura orgánica de algunos ministerios existen dependencias (secretarías, subsecretarías o direcciones) que específicamente tienen como función planificar y evaluar nuevos proyectos o proponer innovaciones que mejoren la gestión. No

¹⁷ <http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>

¹⁸ Decreto 355/2003 Art. 16 inc.10.

obstante todos los ministros y demás funcionarios hasta el rango de subsecretario cuentan con recursos para constituir sus propios gabinetes de asesores. Estos gabinetes, de conformación y metodología de trabajo plenamente discrecional, son conformados para que de manera complementaria o exclusiva evalúen la gestión y preparen proyectos de mejoramiento institucional.¹⁹

En cumplimiento del artículo 91 de la Ley N° 24.156 la Contaduría General de la Nación confecciona la Cuenta de Inversión que debe entregar al Congreso de la Nación antes del 30 de junio del año posterior al que refiere. Como su nombre lo indica, se trata de una compilación exhaustiva de la ejecución presupuestaria acaecida durante el año finalizado. El Congreso remite la Cuenta a la Auditoría General de la Nación, organismo bajo su dependencia. La Auditoría practica sobre la misma la revisión que le compete y recomienda a una Comisión Bicameral, efectuados los ajustes y observaciones del caso, la aprobación o rechazo de la Cuenta de acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional. La Cuenta de Inversión genera información relevante, confiable y oportuna y constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano de control interno del poder Ejecutivo Nacional. Entre sus funciones relacionadas con el análisis de las políticas públicas encontramos que le corresponde:

- Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- Una vez realizadas las auditorías, formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- Una vez formuladas las recomendaciones, comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables;

Todos los informes que realiza la SIGEN se encuentran disponibles en su página de Internet, así como un conjunto de documentos normativos y metodológicos que ayudan a comprender el funcionamiento del sistema de control interno.

El Poder Legislativo también juega, desde luego, un rol muy importante en la etapa de análisis en el ciclo de las políticas públicas. La Auditoría General de la Nación (AGN), órgano que le depende y que ejerce el control externo de la administración realiza, entre otras, auditorías de gestión. Estas auditorías buscan analizar la eficacia y eficiencia con que se conducen las diferentes políticas públicas y al igual que la SIGEN emite recomendaciones para contribuir a su mejoramiento, monitoreando su implementación posterior. Todos sus informes se publican en la página oficial de internet ni bien son informados al parlamento.

19 Decisión Administrativa N° 1/96 artículo 13.

1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa

Por primera vez en el año 1999, la República Argentina a través de su “Libro Blanco de la Defensa Nacional” ha buscado dar amplia difusión pública a los temas de defensa y asuntos militares, como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en esta materia. Básicamente, su publicación aspiró a que ese documento se constituya en una fuente de información para la totalidad de la sociedad argentina y al mismo tiempo para el exterior como una muestra de transparencia y confianza, haciendo conocer a través de este las políticas de estado y de gobierno en materia de defensa.

Su confección, que estuvo a cargo del Ministerio de Defensa, contó con la participación de diversos organismos e instituciones del Gobierno Nacional, particularmente de los organismos vinculados al mencionado ministerio, de la Cancillería y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, además de la intervención de miembros y asesores de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras del Congreso Nacional y de representantes de los Estados Mayores Generales de las respectivas Fuerzas. También colaboraron en distintos aspectos e hicieron sus aportes numerosos centros de estudios estratégicos, fundaciones, universidades y núcleos académicos.

Su contenido se encuentra dividido en 24 capítulos que desarrollan los siguientes aspectos generales:

- I. El escenario estratégico: Visión desde la Argentina.
- II. Los Incentivos Nacionales: Marco Legal de la Defensa y los Intereses Nacionales.
- III. Las Políticas de Defensa.
- IV. La Redefinición de las Misiones Militares.
- V. La Conducción de la Defensa – Estructuras y conceptos fundamentales.
- VI. El Instrumento Militar.
- VII. Los Recursos Materiales.
- VIII. Los Recursos Humanos.
- IX. Los Recursos Financieros.

Particularmente, al abordar “los Recursos Financieros”, lo hace a través de los dos últimos capítulos (23 y 24); el primero de ellos donde expone bajo el título “Las Bases Normativas del Financiamiento” la metodología con que se formula el presupuesto de defensa dentro del contexto de la Ley de Presupuesto General (que se dicta anualmente para el período 01 de enero al 31 de diciembre), como se ejecuta y de que forma se evalúa su ejecución, y donde también se explicita el funcionamiento del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto (S3P) a poner en marcha.

Finalmente el Capítulo 24 desarrolla el presupuesto de defensa (año 1998), presentando primeramente una visión general de cómo se encuentra dividido el presupuesto general de la Administración Nacional (no incluye las provincias) y su financiamiento, exponiendo luego en detalle de que forma se desglosa el correspondiente al Ministerio de Defensa, a través de los siguientes cuadros:

- Créditos por Institución y Fuente de Financiamiento.
- Créditos por Fuente de Financiamiento e Institución.
- Créditos por Fuente de Financiamiento e Inciso.
- Créditos por Objeto de Gasto.
- Créditos por Fuente de Financiamiento.
- Créditos Específicos por Institución - (Administración Central - Dirección Nacional del Antártico - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas - Estado Mayor General del Ejército - Estado Mayor General de la Armada - Estado Mayor General de la Fuerza Aérea – Instituto de Ciencia y Tecnología de las Fuerzas Armadas - Instituto Geográfico Militar - Instituto de Ayuda Financiera). En todos ellos expresa la Fuente de Financiamiento y el respectivo objeto del gasto.

Posteriormente, durante el año 2001, el Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Defensa, actualizó las políticas de gobierno en materia de defensa mediante una publicación titulada “Revisión de la Defensa 2001”, a la que dio amplia difusión. En este documento expone sus consideraciones sobre el marco estratégico de acuerdo a la visión del gobierno, establece sus prioridades estratégicas, expone las misiones y funciones del Instrumento Militar, resume las principales actividades de las FF.AA. durante su gestión de gobierno y delinea las principales “reformas complementarias” en elaboración en ese momento, dentro del plan de reingeniería del Estado.

Este último aspecto, referente a la introducción de modificaciones en el diseño del instrumento militar, se encuentra en distintas etapas de elaboración y análisis, sin que hayan sido aplicados o aprobados aún los cambios considerados, habiendo incidido en ello los sucesivos cambios de gobierno generados por la crisis económico-financiera e institucional que afrontó la Argentina entre 2001 y 2002.

Además de las publicaciones editadas en 1999 y en 2001, el Gobierno Nacional a lo largo del año hace también públicas sus políticas de defensa a través de los mecanismos expuestos en el punto 1 precedente, tales como son los discursos y comunicados oficiales, los mensajes presidenciales para la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, la elevación al Poder Legislativo del proyecto de Ley de Presupuesto y la Memoria Anual. Resulta también una referencia, la plataforma política del partido gobernante, aunque con respecto a este último instrumento se observa tanto un reducido desarrollo de temas de defensa en comparación con el resto de las áreas, como una falta de apego a cumplir con lo allí establecido en el caso de las fórmulas que han accedido a la Presidencia de la Nación en el período analizado.

Por su parte, tanto el Ministerio de Defensa como los respectivos Estados Mayores de las Fuerzas difunden con mayor o menor precisión las actividades de sus áreas a través de los distintos órganos de prensa, en algunos casos pertenecientes a ellas mismas y a través de la página oficial de Internet, pero bajo criterios propios que responden a sus necesidades de imagen institucional, no existiendo estándares fijados por el Ministerio de Defensa para este fin. Esta información está en general condicionada por los respectivos reglamentos de contrainteligencia de cada uno, que limitan el acceso a la información sobre actividades militares al público en general, sin que se haya dictado o exista una norma a nivel del Estado Nacional que regule la clasificación y manejo de la información para toda la "administración" (Ley de Secreto de Estado), si bien recientemente se ha dictado el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1172/03 que tal cual expresáramos en el punto 1) precedente aprobó el "Reglamento General del Acceso Ala Información Pública".

Contrariamente, vía Internet y a través de la página web del Ministerio de Economía se puede acceder a las respectivas metas y objetivos de los componentes del Ministerio de Defensa para cada año ya ejecutado, observándose que las unidades de medida de la ejecución física empleadas en algunos casos deberían ser redefinidas ya que no resultan adecuadas para comprender cabalmente el alcance de la actividad desarrollada y analizar el mejor empleo de los recursos.

En la actualidad (año 2003), las políticas de gobierno en materia de defensa se encuentran en proceso de revisión para su actualización, en concordancia con el Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación N° 545/03, sobre el tema "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", estando su desarrollo a cargo de un grupo de académicos y expertos en temas de defensa nacional, previéndose posteriormente para su análisis la realización de actividades en Universidades, la convocatoria a diversas ONG's de Defensa y afines, procesos participativos de discusión, talleres, seminarios, disertaciones de expertos extranjeros, etc., para finalmente pasar a ser analizado por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación.

1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa

Hacia mediados de los 80, los principales países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Brasil y Chile) comenzaron a transitar un marcado proceso de distensión en sus relaciones interestatales con un breve paréntesis durante el fugaz conflicto del Atlántico Sur que enfrentó a Argentina con Gran Bretaña.

La etapa regional previa había estado signada por la desconfianza, hipótesis de guerras cruzadas y gravosas carreras armamentistas²⁰. Las horas mas dramáticas se vivieron en 1978 cuando Argentina, mientras desarrollaba una incipiente pero peligrosa ca-

20 DONADIO, Marcela y TIBILETTI Luis (1998), "Strategic Balance and Regional Security in the Southern Cone", en *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, editado por Joseph Tulchin y Francisco Rojas Aravena, Stanford University Press, Stanford, California.

rrera nuclear con Brasil, desacataba un fallo arbitral sobre una cuestión limítrofe con Chile, tras lo cual sendas fuerzas armadas se movilizaron para la guerra. Esta tensión entre los países transandinos se alivió con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 bajo la égida del Papa. Con Brasil, en cambio, la reversión del proceso llegó antes y por la directa incidencia de factores económicos. La necesidad de un acuerdo para la distribución de las aguas del río Paraná condujo en 1979 a la firma del Tratado de Itaipú-Corpus que dio lugar a la celebración de acuerdos de cooperación en otras materias.

Gracias a la distensión, se abrió paso a la posibilidad de cooperación económica. A fines de 1985 los presidentes de Argentina y Brasil firmaron el Acta de Iguazú que al año siguiente dio lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). El objetivo del PICE era propiciar un espacio económico común, con la apertura selectiva de los respectivos mercados y el estímulo a la complementación progresiva de los sectores. En 1988, con vistas a consolidar el proceso de integración, Brasil y Argentina firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por el cual explicitaron el deseo de constituir un espacio económico común en el plazo máximo de diez años. Durante esa fase, fueron firmados 24 protocolos sobre temas diversos como bienes de capital, trigo, productos alimenticios industrializados, industria automotriz, etc. Todos esos acuerdos fueron reunidos en un único instrumento, denominado "Acuerdo de Complementación Económica N° 14", firmado en Diciembre de 1990. En Agosto del mismo año, Paraguay y Uruguay se unieron a el proceso en curso, firmándose en Marzo de 1991, el Tratado de Asunción para la Constitución del MERCOSUR.

Durante los '80 la cooperación económica de Argentina con Chile avanzó mas tímidamente a través del trabajo de la Comisión Binacional chileno-argentina de Cooperación Económica e Integración Física. Este arduo camino iniciado daría sus frutos en 1996, cuando Chile junto con Bolivia finalmente se incorpora en carácter de miembro asociado al MERCOSUR.

Durante los primeros años, el éxito del MERCOSUR resultó inapelable a la luz del crecimiento geométrico que experimentaron los flujos comerciales y financieros intra bloque, tras la reducción de barreras arancelarias y para-arancelarias. Cuando el proyecto comenzó a mediados de los '80, el comercio entre los socios era menor a los 2.000 millones de dólares. A fines de 1994 el comercio era ya de casi 12.000 millones, habiéndose sextuplicado.

En materia de seguridad, desde mediados de los 80, es decir, varios años antes de que existiera el MERCOSUR, Argentina y Brasil firmaron sucesivas declaraciones conjuntas y diversos protocolos sobre cuestiones nucleares. Este proceso terminaría con la Declaración de Foz de Iguazú sobre política nuclear común argentino-brasileña (Noviembre de 1990) y el acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear firmado en Guadalajara en Julio de 1991.²¹ Ejercicios combinados, mecanismos de consulta, proyectos de cooperación y otras medidas de confianza mutua se sucedieron a un ritmo inin-

21 Por medio del Acuerdo de Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, Argentina y Brasil abrieron sus instalaciones nucleares a inspecciones recíprocas y decidieron crear la Agencia brasileño-argentina de contabilidad y control de materiales nucleares (ABACC) y un sistema común de contabilidad y control (SCCC). Mas tarde incorporaron estos programas al sistema de verificación internacional firmando un acuerdo con la OIEA.

terrumpido entre ambos países, alcanzándose en 1997 la firma de un Memorando de entendimiento de consulta y coordinación.

Por su parte, la relación de seguridad chileno-argentina alcanzó en 1991 un verdadero punto de inflexión a partir de la resolución de 22 de las 24 diferencias limítrofes pendientes mediante una decisión conjunta de los presidentes Menem y Aylwin. La instrumentación de varias medidas de confianza mutua contribuyó a consolidar el camino iniciado, firmándose en 1995 el Memorando de Entendimiento para la fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo por el que se constituyó el Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino. Dos nuevos memorandos fueron acordados en 1999 y en 2001, el primero acerca de co-producción de unidades navales y el segundo sobre cooperación técnica, científica y desarrollo logístico en materia de Defensa.

Cabe también resaltar la explicitación en este periodo de las políticas de defensa de los tres principales países del Cono Sur. Brasil, en 1996, a través de su documento "Política de Defensa Nacional", Chile y Argentina mediante libros blancos elaborados en 1997 y 1999 respectivamente.

A pesar del avance cualitativo logrado en el cambio de expectativas y en la generación de confianza, El MERCOSUR ha avanzado tímidamente en la real coordinación de sus políticas de defensa y seguridad, siendo un reflejo de ello la falta de estructuras que regulen oficialmente las relaciones en esta materia.

Un párrafo particular merece la situación planteada en torno del archipiélago de las islas de Malvinas y Sándwich del Sur. Como ya mencionáramos, durante 1982 tuvo lugar un enfrentamiento bélico por la posesión de estos archipiélagos entre Argentina y Gran Bretaña, que dio como resultado una derrota de los primeros. En la actualidad, Argentina mantiene un reclamo de soberanía sobre este territorio pero en un plano exclusivamente diplomático.

Gasto histórico en defensa en Argentina

A continuación presentaremos dos series de gasto en defensa que se corresponden con la etapa histórica analizada. La primera serie corresponde a una clasificación institucional del gasto en defensa, que se refiere al gasto que el Ministerio de Defensa, los órganos que le dependen y las Fuerzas Armadas han realizado en cada período. La segunda serie corresponde a una clasificación funcional que se refiere exclusivamente a los gastos que por su naturaleza se asocian directamente con la defensa nacional. En este sentido y la clasificación funcional de defensa excluye, por ejemplo, los gastos efectuados por las Fuerzas Armadas en formación y capacitación de sus integrantes (función educación) y los gastos efectuados en los hospitales militares (función salud), entre otros. Se deduce de lo dicho que el gasto institucional en defensa es siempre mayor al gasto funcional en defensa. Mayores profundizaciones sobre este tema serán abordadas en 1.5.

CUADRO II. Gasto institucional en defensa 1983-2003. Devengado (En millones de pesos de 2002)

AÑO	MINISTERIO DE DEFENSA	ADM. PUBLICA NACIONAL	MINDEF / A.P.N.	MINDEF / P.B.I.
1983	10.614	77.010	13,78%	3,10%
1984	8.074	64.035	12,61%	2,29%
1985	7.138	67.567	10,56%	2,32%
1986	7.308	68.403	10,68%	2,23%
1987	8.079	75.041	10,77%	2,40%
1988	7.299	51.017	14,31%	2,18%
1989	6.164	40.481	15,23%	2,11%
1990	4.661	37.323	12,49%	1,55%
1991	5.562	42.804	12,99%	1,70%
1992	5.831	50.285	11,60%	1,64%
1993	5.173	60.705	8,52%	1,36%
1994	5.909	64.835	9,11%	1,46%
1995	5.505	62.674	8,78%	1,43%
1996	5.405	63.608	8,50%	1,36%
1997	5.225	65.806	7,94%	1,22%
1998	5.319	68.517	7,76%	1,21%
1999	5.506	73.913	7,45%	1,28%
2000	5.308	73.343	7,24%	1,25%
2001	5.193	72.572	7,16%	1,28%
2002	3.669	45.064	8,14%	1,17%
2003	4.373	56.828	7,70%	1,19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Presupuesto del MINDEF corregidos con índices de actualización del estudio de la ONP sobre gastos funcionales de la A.P.N. 1965-2002

Esta serie muestra una reducción sostenida de los recursos asignados al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas desde la recuperación democrática: la contracción fue del orden de 58,7%. Del mismo modo, se puede apreciar la disminución en la participación presupuestaria de la jurisdicción dentro de la Administración Pública Nacional que descendió de 13.78% en 1983 a 7.7% en 2003.

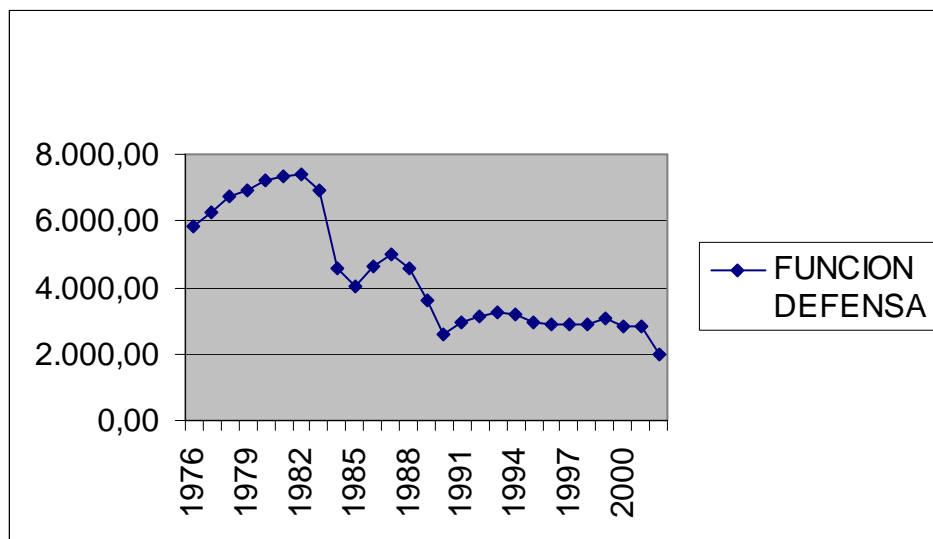
CUADRO III. Gasto funcional en defensa 1976-2002. Devengado (en millones de \$ de 2002)

GASTO EN FUNCION DEFENSA (en millones de \$ de 2002)							
1976	5.834,60	1984	4.549,50	1992	3.138,30	2000	2.816,70
1977	6.279,80	1985	4.014,60	1993	3.231,40	2001	2.807,80
1978	6.711,70	1986	4.651,30	1994	3.163,30	2002	2.013,80
1979	6.932,40	1987	4.983,80	1995	2.960,70		
1980	7.192,20	1988	4.564,20	1996	2.898,80		
1981	7.341,70	1989	3.581,50	1997	2.880,80		
1982	7.389,60	1990	2.587,00	1998	2.905,10		
1983	6.900,50	1991	2.950,00	1999	3.073,80		

Fuente: Estudio Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad- Función y

Naturaleza Económica 1965-2002 (ONP-Ministerio de Economía)

**GRAFICO II. Gasto funcional en defensa 1976-2002
(en millones de \$ de 2002)**



Fuente: Estudio Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad- Función y Naturaleza Económica 1965-2002 (ONP-Ministerio de Economía)

Medición de los esfuerzos nacionales en defensa

La comparación de los gastos de defensa a nivel internacional presenta dificultades prácticas que tornan la labor en un desafío de características no menores. La complejidad deriva de la heterogeneidad terminológica y metodológica con la que se encuentra el investigador al relevar y confrontar datos de distintos países. En primer término, no todos los países entienden y definen su defensa del mismo modo. Esto tiene un impacto directo en relación al alcance de las actividades comprendidas. Encontramos al respecto un continuo de matices que recorre desde países que restringen su definición a la sola actividad de defensa externa hasta aquellos que incluyen aspectos de la seguridad interior, desarrollo de infraestructura civil, funciones en la salud pública, etc. En segundo lugar, aun salvando las diferencias terminológicas nos resta comprobar que los distintos países utilicen criterios de tratamiento y exposición presupuestaria homologables. Por lo expuesto, se hace evidente que solo será posible aproximarse a comparaciones consistentes una vez que se haya atendido cuidadosamente estas limitaciones enunciadas. Dicho de otro modo, sin una definición clara y común del concepto de defensa así como sistemas presupuestarios que imputen y expongan de modo equiparable los respectivos gastos, el ejercicio de comparación adolecerá de serias limitaciones.

Actualmente existen entre 4 y 5 fuentes internacionales que procuran realizar en forma sistemática el relevamiento de los gastos de defensa de los países del orbe atendiendo en mayor o menor grado la problemática mencionada, ellos son:

- el International Institute for Strategic Studies (IISS),
- el Fondo Monetario Internacional (FMI),
- el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI),
- el U.S. Bureau of Arms Control (antes U.S. Arms Control and Disarmament Agency) y
- Naciones Unidas (U.N.).

Sin embargo, como reseña Scheetz (1994) la calidad y precisión de estas fuentes internacionales se encuentran lejos de ser optimas. En su estudio de los gastos de defensa de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay Bolivia y Perú de la serie histórica 1969-1991 detectó espectaculares desvíos entre fuentes, llegando incluso hasta diferencias del 300% para datos correspondientes a un mismo año y país.²²

A pesar de todo, entendemos que la fuente que mejor refleja la realidad presupuestaria de la región hasta hoy es SIPRI y por esa razón expondremos con sus datos un cuadro comparativo que refleje el esfuerzo (absoluto y relativo) que cada país realiza en procura de su defensa. La definición de gasto militar que utiliza SIPRI incluye todos los gastos corrientes y de capital que se efectúan para financiar:

- Las Fuerzas Armadas (incluyendo las fuerzas en misiones de paz).
- Los Ministerios de Defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas en proyectos de defensa.
- Las Fuerzas paramilitares cuando sean entrenadas, equipadas y estén disponibles para operaciones militares.
- Las actividades espaciales militares.

Tal gasto incluye:

- 1) Personal
 - Todo gasto en personal actual (militar y civil)
 - Pensiones militares
 - Servicios sociales para el personal y su familia.
- 2) Operaciones y Mantenimiento
- 3) Adquisiciones
- 4) Investigación y Desarrollo militar
- 5) Construcciones militares
- 6) Ayuda militar (en el país donante)

Por tanto se encontrarían expresamente excluidos los siguientes conceptos:

²² SCHEETZ, Thomas (1994), "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú.

1) Defensa

**Gasto en defensa
(como porcentaje del PBI)**

de

PAISES	1998	1999	2000	2001
Argentina	1.3	1.5	1.3	1.4
Bolivia	2.4	1.8	1.5	1.6
Brasil	1.4	1.3	1.3	1.5
Chile	3.2	2.9	(2.8)	(2.9)
Paraguay	1.2	1.1	1.0	(0.9)
Uruguay	1.2	1.3	1.1	1.3

naturaleza civil

2) Gastos corrientes para actividades militares previas.

- Beneficios para veteranos
- Desmovilización
- Conversión de instalaciones de producción de armas
- Destrucción de armas

Cuadro IV y V. Gasto regional en defensa en U\$ y como % del PBI

**Gasto en defensa
(en miles de dólares constantes del año 2000)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	3.881	4.106	3.741	3.769	2.875
Bolivia	195	146	128	137	155
Brasil	7.816	7.211	7.644	8.898	9.957
Chile	2.364	2.074	(2148)	(2176)	(2305)
Paraguay	94.9	80.5	80.2	(70.2)	(70.0)
Uruguay	260	270	226	259	s/d

Fuente: SIPRI. Los datos entre paréntesis son estimaciones hechas por SIPRI

No puede dejar de mencionarse que en su dimensión internacional, la transparencia presupuestaria en defensa constituye una medida de confianza mutua (MCM) entre países. Así fue expresamente reconocido en la segunda conferencia de MCM (San Salvador, 1998) que se propuso: *“Con el objeto de promover la transparencia, y con el apoyo técnico de agencias económicas internacionales apropiadas, alentar el desarrollo de estudios para el establecimiento de una metodología común para facilitar la comparación de los gastos militares en la región.”*

Al momento de escribir este informe solo se encuentra finalizada la metodología para el caso de Argentina y Chile, aunque se encuentra avanzado el desarrollo de otras diadas como el de Chile y Perú, así como en etapa de estudio el de Argentina y Brasil, y el de Ecuador y Perú. El organismo técnico es en todos los casos la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), órgano perteneciente al sistema de las Naciones Unidas.

Metodología estandarizada de medición de gastos de defensa entre Argentina y Chile

En la Quinta Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG) de 1998, ambos países acordaron presentar una solicitud de asistencia a la Secretaría de la CEPAL. En ella los países señalaron la importancia asignada al análisis del gasto público en defensa, por lo que solicitaban la elaboración de una propuesta de estudio técnico que desarrollara una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile.

Esa propuesta señalaba las dificultades para abordar la temática, dados los diferentes criterios de la contabilidad gubernamental usada en los dos países, y la escasa investigación realizada en la región sobre las características del gasto público en distintos rubros, particularmente en defensa. Por ello, se planteó la constitución de un grupo técnico binacional, integrado por autoridades vinculadas al proyecto, que tuviera como función apoyar en forma sostenida la investigación, facilitar el acceso a la información requerida y hacer comentarios técnicos en torno al desarrollo de los trabajos.

En Argentina, ese grupo estuvo conformado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Defensa, y de la Oficina Nacional de Presupuesto, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Por su parte, en Chile el respectivo Grupo Técnico estuvo integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa Nacional, del Banco Central de Chile, de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.

Desde el inicio, los Gobiernos de Argentina y Chile acordaron definiciones comunes, como la siguiente: "Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales." A continuación se agregó: "Concordante con lo anterior gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior".

Atendidos esos aspectos y otros antecedentes ya examinados, es posible delinear tres definiciones metodológicas esenciales del estudio desarrollado. En primer lugar, en cuanto a los alcances y cobertura de la medición de los Gastos de Defensa, es evidente que el acuerdo primordial entre Argentina y Chile estaba referido a la "Defensa Nacional", o sea, el resguardo de los límites geográficos de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en esa aproximación de la función defensa, deben excluirse por completo los gastos de la función "Seguridad interior", que correspondían a actividades relacionadas con la seguridad dentro de los dos países.

En segundo término, la "medición" de los Gastos de Defensa se efectuó en términos de flujos monetarios anuales, y no de activos físicos y/o financieros acumulados a través de distintos períodos más prolongados..

En tercer lugar, para cuantificar los Gastos de Defensa, los Gobiernos de Argentina y Chile propusieron una "metodología estandarizada" o una "medición estandarizada". Así, se anotó que "el modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia". Por lo tanto, en los trabajos de este proyecto se procuró utilizar criterios comunes y procedimientos facilitadores para calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitirían compararlos adecuadamente. Ello se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Argentina y Chile, que no siempre eran enteramente similares, y que este proyecto no ha pretendido modificar.

Complementa todo esto una serie de principios básicos para lograr procedimientos analíticos y presupuestarios específicos:

Primero, en general, los gastos de la función defensa son ejecutados por las "Instituciones", Ministerio de Defensa en Argentina y Ministerio de Defensa Nacional en Chile; es decir, hay cierta convergencia entre las clasificaciones presupuestarias "funcional" e "institucional" de estos gastos. Sin embargo, parecen haber dos excepciones de envergadura a esta normativa genérica: a) en Chile, el Ministerio de Defensa Nacional incorpora los Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social (sólo la DIGEDER); b) en Argentina, ciertas instituciones de carácter militar dependen del Ministerio de Economía y no del Ministerio de Defensa.

En segundo lugar, se privilegió la contabilidad en valores de "Caja" porque:

- a) pareció ser la más realista en términos de reflejar los verdaderos impactos económicos y estratégicos de la función defensa;

- b) permitió una comparabilidad aceptable entre los datos de Argentina y Chile, si bien en el caso argentino la preparación de la información significó un mayor esfuerzo, debido a las características propias de su sistema presupuestario;
- c) en general, se facilitó la verificación de la calidad y precisión de la información disponible; y
- d) por último, y no por ello menos importante, al nivel del conocimiento y comparabilidad internacional de los Gastos de Defensa, el FMI elabora y proporciona información pública de amplia difusión mundial, a partir de estadísticas gubernamentales basadas en este tipo de contabilidad.

Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común del estudio, se decidió plantear una opción de aproximaciones sucesivas conducente a definir diferentes niveles del gasto de defensa de los dos países, conforme a la creciente cobertura del concepto utilizado. Así, la Secretaría de la CEPAL propuso que los Gastos de Defensa fueran calculados para tres agregados distintos —G1, G2, y G3—, que van ampliando progresivamente el alcance de esos gastos.

A continuación se presenta el volumen promedio de los gastos de defensa según los agregados G1, G2 y G3 para el trienio 1996/199823.

Cuadro VI. Medición estandarizada del gasto entre Argentina y Chile 1996/98. CEPAL.

PAIS	G1		G2		G3	
	millones U\$	% PBI	Millones U\$	% PBI	millones U\$	% PBI
ARGENTINA	2.270	0,79	3.152	1,1	3.191	1,11
CHILE	1.293	1,79	1.916	2,65	1.921	2,66

Fuente: CEPAL (2001)

1.4 Encuadre que brinda la política exterior a la política de defensa

En la República Argentina el principal propósito de la Defensa Nacional sigue siendo el garantizar la soberanía y la integridad de la Nación, preservando sus intereses vitales, dentro de un contexto donde la seguridad internacional no se concibe como un subs-

23 "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa". (2001) Santiago, CEPAL. (Serie Seminarios y Conferencias - CEPAL, n. 14).

tituto de la seguridad nacional, pero si es considerada como un complemento posible y necesario.

Con ese concepto, el país puso un especial énfasis a partir de los años 90's en apoyar su política exterior mediante la activa participación de fuerzas militares dentro de operaciones desarrolladas en el marco de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales a fin de cooperar en materia de preservar la paz mundial, alcanzando en 1998 por parte del Gobierno de los Estados Unidos la designación como aliado extra-OTAN. La participación en este tipo de operaciones no es nueva, ya que comienza en 1958 en el Líbano, con observadores militares que actuaban bajo mandato de la ONU.

Ejemplo de todo ello es el haber integrado la coalición internacional durante la "Guerra del Golfo" (1990 – 91) o la operación de reinstauración del régimen democrático en Haití (1994-95), como así también lo son la amplia participación de tropas y unidades argentinas en las operaciones de paz bajo el auspicio de la ONU (Chipre - Golfo de Fonseca – Bosnia – Croacia – Kosovo – El Salvador – Guatemala – Medio Oriente – Sahara Occidental – Timor Oriental – Angola – Kuwait – etc.). Además el país tiene destacado personal militar jerarquizado en el Departamento Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Nueva York .

La importancia de estos aspectos para la política exterior argentina llevaron a que en 1993 los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa firmaran una "resolución conjunta" creando un mecanismo de consulta permanente para coordinar estas actividades.

Es de señalar que la Argentina es uno de los países que afectó mayores esfuerzos en relación con su PBI en este campo durante la última década, pese a las dificultades que su situación económica le imponía, y es el mayor contribuyente de América Latina a OMP de la ONU. Hasta el presente más de 18.000 integrantes de sus Fuerzas Armadas han participado en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP).

Para su concreción, el Estado ha asignado recursos provenientes de sus fuentes internas de financiamiento, en una primera etapa con cargo al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y desde el año 1999 dentro del perteneciente al Ministerio de Defensa, en particular a través de la subjurisdicción correspondiente al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, los cuales se detallan en el cuadro siguiente:

CUADRO VII. Presupuesto para Fuerzas de Paz Gasto devengado 1999-2003

Programa	EJECUCION BASE DEVENGADO				Crédito Vigente
	1999	2000	2001	2002	2003
Actividad	Importe	Importe	Importe	Importe	Importe
TOTAL FUERZAS DE PAZ	18.286	14.226	11.469	33.975	24.845
<i>16 Planeamiento Militar Conjunto</i>	<i>18.286</i>	<i>14.226</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
ACTIVIDAD 03 FUERZAS DE PAZ	18.286	14.226	0	0	0
<i>inc. 2 - Bienes de Consumo</i>	<i>286</i>	<i>1.689</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>inc. 3 - Servicios no personales</i>	<i>17.393</i>	<i>12.536</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>inc. 4 - Bienes de Uso</i>	<i>607</i>				
17 Fuerzas de Paz	0	0	11.469	33.975	24.845
<i>inc 1 - Gastos en Personal</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>223</i>
<i>inc. 2 - Bienes de Consumo</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3.511</i>	<i>2.296</i>	<i>2.204</i>
<i>inc. 3 - Servicios no personales</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>7.957</i>	<i>31.678</i>	<i>22.341</i>
<i>inc. 4 - Bienes de Uso</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>76</i>

* cifras expresadas en miles de pesos.

- relación peso/dólar 1 a 1 años 1999-2000-2001 y 3 a 1 subsiguientes.

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

La especificidad de las OMP ha llevado al país a crear en 1995 el “Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto de Paz” (CAECOPAZ), donde se desarrollan cursos teóricos-prácticos afines a esta actividad y por donde han pasado además de los miembros de las FF.AA. argentinas afectadas a estas tareas, militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos., Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela. Asimismo este país participó en dos proyectos dirigidos a mejorar la capacidad de prevención y velocidad de reacción de las Fuerzas de Paz de la ONU : el Sistema de Acuerdos “Stand By” y la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido, los que sin embargo no concretaron su participación por falta de acuerdo político a nivel interno respecto de los alcances de la misión que tendrían las tropas argentinas.

En el marco regional, como vimos previamente en el punto 3 , el panorama ha variado fundamentalmente y las antiguas relaciones de tensión existentes entre Argentina, Brasil y Chile, han sido superadas dejando de lado las hipótesis de conflicto, fundamentalmente gracias a los acuerdos alcanzados en materia de límites con Chile entre 1984 y 1999 y en materia económica a partir de 1979 con Brasil, proceso este que culminó con la conformación del MERCOSUR al que Chile está incorporado en carácter de miembro asociado (no pleno).

La profundización de estas relaciones económicas y comerciales y la interdependencia generada han permitido incrementar de forma marcada el clima de confianza mutua, proceso este del que las FF.AA. no han estado ausentes como herramienta que contribuye a consolidar ese marco. Esto ha dado lugar a la realización de un creciente número de ejercitaciones combinadas (la más antigua de ellas es el Operativo “FRATERNAL” que se ejecuta en forma ininterrumpida desde 1978 entre la Armada Argentina y la Marina del Brasil) y emprendimientos cooperativos en el desarrollo y mantenimiento de medios.

En particular, en el ámbito de la producción para la defensa se señalan especialmente como hechos destacados:

- a) la firma con Chile del memorando de entendimiento de 1999 para la construcción binacional de fragatas,
- b) la reparación y modernización de un destructor argentino en astilleros chilenos en 2000,
- c) la reparación de media vida de un submarino argentino en astilleros brasileños entre los años 2001 y 2002,
- d) la firma con Chile de un memorando de entendimiento en el año 2001 para la cooperación técnica, científica y desarrollo logístico en materia de defensa.

Estos esfuerzos a nivel regional, que se consideran recién incipientes, se englobarían dentro del espíritu de lo expresado en la Ley N° 24.948 (de reestructuración de las FF.AA.), que en su artículo 7 establece que los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarán a nivel internacional el probable desarrollo de un Sistema de Defensa en el marco del MERCOSUR, a los efectos de considerar en la reestructuración de las FF.AA. los requerimientos que de dichos acuerdos pudieran surgir.

Cabría destacar que no obstante los hechos señalados precedentemente, en el plano político, a nivel subregional no se generaron aún acciones ni se concretaron logros significativos con los países vecinos que permitieran avanzar en una integración del sistema defensivo militar.

Independientemente del hecho señalado precedentemente, para alcanzar la interoperatividad necesaria que permita integrar las coaliciones o participar de las operaciones indicadas al comienzo de este punto, así como para incrementar las medidas de confianza mutua con los países vecinos, las FF.AA. argentinas realizan anualmente un número significativo de ejercicios combinados con distintos países de la región, con EE.UU., con Sudáfrica y eventualmente con naciones europeas, que permiten alcanzar un adecuado grado de adiestramiento en técnicas y tácticas, generar intercambios de procedimientos, actualizarse tecnológicamente y en algunos casos desarrollar proyectos de sistemas integrados, además de fomentar el conocimiento mutuo. Estos programas son financiados con el mismo presupuesto asignado a cada una de las Fuerzas para su funcionamiento general.

Se considera que actualmente la política enunciada se encuentra en un proceso de revisión por el nuevo gobierno nacional (asumido el 25 de mayo de 2003), pudiendo los aspectos enunciados precedentemente sufrir cambios que actualmente no se alcanza a dimensionar. Al respecto se señala como hecho destacado la suspensión de la casi totalidad de las ejercitaciones combinadas previstas para la segunda mitad del año 2003, en el contexto de la discusión planteada respecto del tratamiento legal a dar al personal militar de los EE.UU. mientras permanecen en territorio argentino, en lo referente al ejercicio de la territorialidad por parte de este país en caso de delitos cometidos durante su permanencia en el mismo. Este proceso político culminó con la sanción de la Ley de Ingreso y Egreso de Tropas en Abril del 2004.

Debe señalarse también, que la política externa e interna argentina han condicionado en el pasado reciente (décadas del 70 – 80 – 90) las fuentes de equipamiento de las FF.AA. , las que se han mantenido oscilantes entre Europa y los Estados Unidos según fuera el nivel de las relaciones con este último país.

1.5. Metodologías de exposición del presupuesto de defensa

El desarrollo de este punto requiere de una introducción que incorpore una serie de definiciones, conceptos y aspectos normativos que permitan analizar la información contenida en los cuadros que exponen el presupuesto de Defensa de la República Argentina durante el quinquenio en análisis (1998 – 2002).

I - Definiciones y conceptos para interpretar las metodologías de exposición del presupuesto de defensa:

Los conceptos que se desarrollarán a continuación están extraídos de la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de publicaciones de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía como el Manual del Sistema Presupuestario Público en la Argentina y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

Los cuadros surgen de ordenar de acuerdo con los distintos criterios de clasificación con que se presenta el PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL en la República Argentina, los datos que se publican en forma permanente respecto de la ejecución del presupuesto de Gastos y Recursos, así como de la Cuenta de Inversión referida al cierre de cada uno de los ejercicios considerados en el estudio.

En primer lugar, se debe señalar que la Ley N° 24.156 promulgada en octubre de 1992, es el ordenamiento legal que establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Para dicha Ley, la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Asimismo, la misma norma dispone que sus disposiciones serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

- a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismo Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
- b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones em-

presariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;

- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones;
- d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

De igual manera debe puntualizarse que los cuadros que integran este punto y que como ya se ha señalado se refieren al período 1998 – 2002, se exponen de acuerdo con el criterio de apropiación al ejercicio que rige en materia de ejecución presupuestaria, cual es de “DEVENGADO”, en orden con lo normado por el artículo 31 de la Ley N° 24.156, el cual textualmente expresa: “Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.”

Por otra parte, el artículo 41 de la citada Ley, ya en la Sección IV “Del cierre de cuentas”, refiere: “Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha”.

El artículo 31 más arriba transcrito fue reglamentado por el Reglamento Parcial N° 1 aprobado por el Decreto N° 2.666/92, el cual dispone respecto del mismo en los términos que a continuación se transcribe: *“Las principales características de los momentos de las transacciones a registrarse, son las siguientes:*

1. — *En materia de ejecución del presupuesto de recursos:*

1.1. — *Los recursos se devengarán cuando, por una relación jurídica, se establece un derecho de cobro a favor de las Jurisdicciones o Entidades de la Administración Nacional y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas, las cuales pueden ser de naturaleza pública o privada.*

1.2. — *Se produce la percepción o recaudación de los recursos en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Nacional o de cualquier otro funcionario facultado para recibirlos.*

2. — *En materia de ejecución del presupuesto de gastos:*

2.1. — *El compromiso implica:*

2.1.1. — *El origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar, en el futuro, a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.*

2.1.2. — *La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados y de la tramitación administrativa cumplida.*

2.1.3. — *La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible.*

2.1.4. — *La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación.*

2.2. — El gasto devengado implica:

2.2.1. — Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva Jurisdicción o Entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.

2.2.2. — El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

2.2.3. — La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los TRES (3) días hábiles del cumplimiento de los previstos en el numeral anterior.

2.2.4. — La afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

3. — *El registro del pago se efectuará en la fecha en que se emita el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores.*

4. — *A los efectos de evitar costos operativos innecesarios y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la Secretaría de Hacienda deberá dictar las normas técnicas para la implementación de un régimen de reservas internas, en las Jurisdicciones y Entidades, para registrar la tramitación previa a la formalización de los compromisos.*

5. — *La Secretaría de Hacienda definirá, para cada inciso, partida principal y partida parcial, los criterios para el registro de las diferentes etapas de ejecución del gasto y la descripción de la documentación básica que deberá respaldar cada una de las operaciones de registro.*

6. — *Con base en los criterios determinados en el presente artículo, la Contaduría General de la Nación fijará los procedimientos y elaborará los manuales necesarios para que las Jurisdicciones y Entidades lleven los registros de ejecución de recursos y gastos.”*

II – Clasificaciones presupuestarias:

II. 1. Concepto

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Las clasificaciones presupuestarias, al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a

las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el Sector Público; por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

II.2. Tipos de clasificaciones

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias adopta una estructura útil para expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones, que en materia de recursos y gastos, realizan las instituciones públicas. A continuación se presentan los esquemas desarrollados.

Válidas para todas las transacciones

- Institucional
- Por tipo de moneda

Recursos públicos

- Por rubros
- Por su carácter económico

Gastos públicos

- Por ubicación geográfica
- Por objeto
- Por su carácter económico
- Por finalidades y funciones
- Por categorías programáticas
- Por fuentes de financiamiento

CLASIFICACIONES VÁLIDAS PARA TODAS LAS TRANSACCIONES

◆ *Conceptos de entidad y jurisdicción*

La Ley N° 24.156 define los conceptos de entidad y jurisdicción.

Son jurisdicciones las siguientes unidades institucionales:

- Poder Legislativo
- Poder Judicial

- Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional,

A estas jurisdicciones se agregaron, por aplicación del Reglamento Parcial Nº 3, las siguientes jurisdicciones:

- Jurisdicción 90 - Servicios de la Deuda Pública
- Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro. En esta jurisdicción se incluyen los gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que, por sus características especiales, no pueden asignarse a las jurisdicciones indicadas en la Ley.

En el artículo 9º, complementado por el Reglamento Parcial Nº 3 se define a la entidad como "toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Por lo tanto, son entidades cada uno de los organismos descentralizados y cada una de las empresas públicas.

Clasificación institucional

- Concepto

La clasificación institucional ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del Sector Público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos.

- Objetivos

Permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, respecto de la obtención de ingresos y de la realización de gastos.

Facilita el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución en todo el proceso presupuestario, ante quien jurídicamente aprueba su presupuesto.

Permite establecer las orientaciones del gasto en función de la política gubernamental.

- Aspectos generales

El clasificador institucional abarca todo el ámbito del Sector Público Nacional no financiero; no obstante, las características de su diseño hacen posible extender su cobertura a las administraciones provinciales, municipales y a las instituciones públicas financieras. Con estos niveles institucionales se completa el Sector Público Argentino.

En el diseño del clasificador institucional se considera la organización del Sector Público definida en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del

Sector Público. En dicha norma el Sector Público Nacional está integrado por la Administración Nacional, que a su vez comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social; las Empresas y Sociedades del Estado; otros entes del Sector Público Nacional no Financiero y por el Sector Público Nacional Financiero.

Se define a las jurisdicciones como organizaciones públicas sin personalidad jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional. En tanto que los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado, son entidades que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para el ordenamiento institucional del Sector Público Nacional se ha adoptado una codificación múltiple de diez (10) dígitos numéricos divididos en seis campos definidos de manera tal de distinguir al Sector Público Nacional no Financiero y Financiero; a los subsectores Administración Nacional, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Interestadales y Otros Entes del Sector Público Nacional no Financiero; a los niveles que conforman la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social) y a los tipos de Empresas y Sociedades del Estado y a los Entes Interestadales; a las jurisdicciones; a las subjurisdicciones; a las entidades públicas, es decir, los organismos descentralizados e instituciones de seguridad social de la Administración Nacional, las empresas y sociedades del Estado, los entes interestadales, otros entes del Sector Público Nacional no Financiero, los bancos oficiales, los fondos fiduciarios, las empresas públicas financieras y otras instituciones públicas financieras.

Desde este punto de vista, los cuadros del Ministerio de Defensa están referidos al mismo como integrante del Sector Público no Financiero y dentro de éste como perteneciente al subsector Administración Nacional. Asimismo se distingue su conformación en los distintos niveles que lo integran, es decir instituciones que corresponden a la Administración Central, a los Organismos Descentralizados y a las Instituciones de Seguridad Social, individualizándose perfectamente su carácter de Jurisdicción presupuestaria y su integración por Subjurisdicciones y Entidades.

Clasificación por tipo de moneda

Mediante esta clasificación se agrupan los ingresos y gastos públicos nacionales tomando en cuenta el tipo de moneda - nacional o extranjera - empleada en la formulación del presupuesto, con la finalidad básica, de permitir al Ejecutivo Nacional brindar información para las cuentas de la Balanza de Pagos, así como obtener el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional.

CLASIFICACIONES DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten:

Disponer de los recursos reales necesarios para desarrollar actividades programadas por el Sector Público.

Atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno y al Sector Privado.

De su captación y disposición depende la existencia misma del Sector Público, por lo que resulta sumamente importante llegar a conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos.

Al mismo tiempo, es necesario conocer los efectos y reacciones que provocan en la economía del país las distintas formas que asume esa captación.

Para alcanzar estos niveles de conocimiento resulta imperioso organizar esas transacciones en categorías homogéneas, que permitan la lectura e interpretación de los hechos ocurridos y de sus consecuencias. De esta forma las clasificaciones de los recursos procuran identificar las características distintivas de los medios de financiamiento para poder agruparlos, medirlos y autorizar sus efectos.

- Objetivo

Las clasificaciones de los recursos públicos se utilizan, básicamente para:

Realizar análisis económicos y financieros, así como para facilitar la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Medir el ahorro o desahorro, superávit o déficit de las operaciones financieras del gobierno.

Determinar la elasticidad de los ingresos con relación a variables que constituyen su base de imposición.

Formular la política presupuestaria en un período determinado.

Facilitar la evaluación del efecto de los recursos en la economía del Sector Público.

Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del Sector Público.

Determinar las fuentes de financiamiento con que cuenta el gobierno para la realización de las diferentes finalidades públicas.

a) Clasificación de los recursos por rubros

- Concepto

La clasificación por rubros ordena, agrupa y presenta a los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que les dan origen.

Así, en la clasificación de los recursos por rubros, se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones

y las rentas de la propiedad y los que provienen del financiamiento como el crédito público y la disminución de activos.

- Aspectos generales

El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de los recursos, constituyéndose, por consiguiente, en clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

El clasificador tiene una codificación múltiple de seis dígitos agrupados en cuatro campos diferenciados.

Los grupos principales o tipos de recursos se identifican por los dos primeros dígitos, estos grupos representan los conceptos agregados de los ingresos públicos; los subgrupos se codifican con el tercer y cuarto dígito y con los últimos dígitos, y se denominan clase, concepto y subconcepto, respectivamente.

La estimación de los recursos se realiza a nivel de clase, concepto y subconcepto, si corresponde, y se registra en cifras brutas, sin deducciones, por jurisdicciones o entidades públicas y representen o no entradas de dinero efectivo; en consecuencia, su estructura agregada de presentación es la siguiente:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Jurisdicción o Entidad- Tipo- Clase- Concepto- Subconcepto |
|--|

b) Clasificación de los recursos por su carácter económico

- Concepto

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican en corrientes, de capital y en fuentes financieras.

Los ingresos corrientes incluyen las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva como son los impuestos y las transferencias recibidas, los recursos clasificados conforme a la naturaleza del flujo, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos.

Finalmente, las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.

- Objetivos

De acuerdo con las definiciones planteadas, a continuación se describen las principales finalidades que cumple la clasificación económica de los recursos.

Sirve como elemento de análisis de la estructura y evolución del sistema tributario.

Se utiliza para el análisis macroeconómico, por cuanto tienen elementos que permiten evaluar el rendimiento fiscal de una determinada actividad económica y el grado de afectación del sistema tributario nacional, lo que a su vez, hace posible tomar decisiones en cuanto al uso que se le debe dar a la tributación como instrumento a ser tomado en cuenta para la redistribución del ingreso.

Permite medir la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PBI, así como el cálculo de la presión tributaria.

Orienta la asignación de recursos en función de la política gubernamental.

Permite determinar cuales son las fuentes de los ingresos públicos.

Ofrece información sobre la naturaleza de la deuda pública y su distribución en instrumentos de corto y largo plazo.

- Aspectos generales

La delimitación entre la clasificación de los recursos por rubros y por su naturaleza económica no es absoluta, debido a que el paso de uno a otro constituye un reordenamiento de los rubros para presentar cuentas agregadas con características económicas más definidas.

CLASIFICACIONES DE LOS GASTOS PUBLICOS

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción de bienes y servicios, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado.

La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto con el fin de proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

El gasto público como instrumento que permite expresar, entre otros aspectos, la demanda de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias, ha dado lugar a una variedad de clasificaciones que sirven a fines diferentes.

En los párrafos que siguen se desarrollan los clasificadores de gastos seleccionados para integrar un sistema de información financiera; los mismos se señalan a continuación:

Por objeto
Por su carácter económico
Por finalidades y funciones
Por categorías programáticas
Por fuentes de financiamiento
Por Ubicación Geográfica

a) Clasificación por objeto

- Concepto

La clasificación por objeto del gasto se conceptúa como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el Sector Público aplica en el desarrollo de sus actividades.

- Objetivos

Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el Presupuesto.

Facilita la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, el manejo de los inventarios y otras acciones relacionadas con las modalidades de administración de bienes del Estado.

En el marco de las interrelaciones de los clasificadores, el clasificador por objeto del gasto se constituye en uno de los principales insumos para generar clasificaciones agregadas.

Hace posible el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.

Permite ejercer el control interno y externo de las transacciones del sector público.

Ofrece información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público Nacional.

- Aspectos generales

El clasificador por objeto del gasto ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con in-

cidencia económica y financiera que realiza una institución pública. Es un instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera del Sector Público y, en consecuencia, se distingue como clasificador analítico o primario del sistema de clasificaciones presupuestarias.

Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: el de los incisos, el de las partidas principales, el de las partidas parciales y el de las partidas subparciales.

Los incisos previstos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias vigente son los siguientes:

<p>INCISO 1 – GASTOS EN PERSONAL INCISO 2 – BIENES DE CONSUMO INCISO 3 – SERVICIOS NO PERSONALES INCISO 4 – BIENES DE USO INCISO 5 – TRANSFERENCIAS INCISO 6 – ACTIVOS FINANCIEROS INCISO 7 – SERVICIO DE LA DEUDA Y DISM. DE OTROS PASIVOS INCISO 8 – OTROS GASTOS INCISO 9 – GASTOS FIGURATIVOS</p>
--

b) Clasificación del gasto por su carácter económico

- Concepto

La clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el Sector Público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

La clasificación económica del gasto se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de permitir la integración de la información del Sector Público con el sistema mencionado; este hecho facilita el análisis y estudio de los efectos del Sector Público en un contexto más amplio de la economía.

Conviene destacar que los efectos económicos a que se hace referencia son los originados por el monto y composición de las transacciones que realizan las instituciones públicas en el mercado, y no por las acciones de orientación y regulación de determinadas actividades que afectan en mayor o menor grado la actividad económica.

- Objetivos

Permite la vinculación de la política económica y social con al política presupuestaria.

Permite identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y la economía.

Las diferentes categorías económicas de los gastos facilitan las proyecciones con fines de análisis macroeconómico.

La desagregación de los gastos corrientes permite conocer la remuneración a los factores de la producción y en consecuencia determinar el valor agregado por el sector público.

Los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción.

Su contrastación con la clasificación económica de los recursos posibilita la determinación del déficit o superávit financiero del sector público en su conjunto, las fuentes de financiamiento interno y externo a que el mismo recurre y la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles por la economía nacional.

Sirve como estructura básica de cuentas para elaborar el presupuesto consolidado del sector público y para relacionar las transacciones con las cuentas nacionales.

- Aspectos generales

El clasificador económico del gasto se relaciona con el clasificador por objeto del gasto ya que éste proporciona a la clasificación económica los elementos necesarios para definir su estructura básica. Sin embargo, es necesario interrelacionarlo con otras clasificaciones presupuestarias para derivar criterios uniformes y homogéneos de las cuentas económicas. La información que proporciona el clasificador por objeto del gasto debe relacionarse con la que proviene de la clasificación funcional y la clasificación programática del gasto. Esta relación permite que parte de los gastos que en una primera instancia pueden clasificarse como "corrientes", como remuneraciones, bienes de consumo, servicios no personales, etc., si están imputados a la categoría programática "proyecto" y por lo tanto tienen por destino incrementar el activo institucional, deben ser clasificados como "gastos de capital".

Por otra parte, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con criterios definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales, parte de los gastos de inversión de la función defensa, como equipos militares, deben ser clasificados como gastos corrientes, el mecanismo que permite lograr esta conversión se logra mediante la relación entre el clasificador por objeto del gasto y la clasificación funcional.

El simple registro de las transacciones presupuestarias con el procedimiento mencionado permite obtener el clasificador económico del gasto como instrumento fundamental para la toma de decisiones.

c) Clasificación por finalidades y funciones

- Concepto

La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por

finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones del Poder Político.

- Objetivos

Permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas.

Facilita la elaboración de estadísticas del gasto, proporcionando elementos suficientes para la proyección de los mismos.

Es un instrumento que favorece el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.

El catálogo de cuentas que prevé el actual Manual de Clasificaciones Presupuestarias es el siguiente:

<u>FINALIDAD:</u>	ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL
<u>FUNCIONES:</u>	LEGISLATIVA JUDICIAL DIRECCIÓN SUPERIOR EJECUTIVA RELACIONES EXTERIORES RELACIONES INTERIORES ADMINISTRACIÓN FISCAL CONTROL DE LA GESTION PUBLICA INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA BASICAS
<u>FINALIDAD:</u>	SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD
<u>FUNCIONES:</u>	DEFENSA SEGURIDAD INTERIOR SISTEMA PENAL INTELIGENCIA
<u>FINALIDAD:</u>	SERVICIOS SOCIALES
<u>FUNCIONES:</u>	SALUD PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL SEGURIDAD SOCIAL EDUCACIÓN Y CULTURA CIENCIA Y TÉCNICA TRABAJO VIVIENDA Y URBANISMO AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO OTROS SERVICIOS URBANOS
<u>FINALIDAD:</u>	SERVICIOS ECONOMICOS
<u>FUNCIONES:</u>	ENERGIA, COMBUSTIBLES Y MINERIA COMUNICACIONES TRANSPORTE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE AGRICULTURA INDUSTRIA COMERCIO, TURISMO Y OTROS SERVICIOS SEGUROS Y FINANZAS
<u>FINALIDAD:</u>	DEUDA PUBLICA
<u>FUNCIONES:</u>	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA(INTERESES Y GASTOS)

d) Clasificación del gasto por categoría programática

- Concepto

Esta clasificación implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra). El cálculo primario se realiza a nivel de las categorías programáticas de mínimo nivel (actividad y obra) y los recursos financieros se agregan en las categorías programáticas de mayor nivel (proyecto, subprograma y programa).

Por tanto, la clasificación programática del presupuesto es un aspecto parcial de la aplicación de la técnica de la programación presupuestaria. La utilización de esta clasificación es una condición necesaria, pero no suficiente para la aplicación del presupuesto por programas. Dicha aplicación implica vincular las variables financieras con las reales (recursos físicos y producción terminal e intermedia).

- Objetivos

El usuario puede apreciar los recursos financieros que se requieren para adquirir los recursos reales que han de posibilitar la producción de los bienes y servicios intermedios y terminales por parte de las instituciones públicas.

Posibilita visualizar la expresión financiera de las políticas de desarrollo en el presupuesto, por cuanto a este último instrumento se lo formula tomando en cuenta los programas del gobierno para el período presupuestario.

Permite establecer la responsabilidad de los funcionarios por la administración de los recursos reales y financieros asignados a nivel de cada categoría programática.

1. Categorías programáticas

a) Concepto

Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto que ellas expresan los recursos financieros que se les asignarán para adquirir los insumos reales que, una vez procesados, se transformarán en productos. Este papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que conforman el presupuesto.

Las categorías programáticas cumplen una doble función; por un lado, delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y, por otro, permitir su jerarquización en orden a su relevancia presupuestaria. De esta manera se pueden expresar en el presupuesto, con suficiente fidelidad, no sólo las tecnologías de producción institucional y las tecnologías de sus centros de gestión productiva, sino también el grado de flexibilidad y responsabilidad que le cabe a las mismas, en el uso de los recursos financieros asignados para la obtención de los respectivos productos.

Por lo tanto, las categorías programáticas se mimetizan con las acciones presupuestarias, por lo cual asumen sus mismas características y cumplen con los mismos requisitos de consistencia. La presupuestación de cada acción presupuestaria debe comprender la totalidad de sus insumos presupuestarios, independientemente de que su adquisición esté centralizada en otros centros de gestión productiva.

Pueden existir asignaciones presupuestarias que no tengan relación directa con el proceso de producción de la jurisdicción o entidad, o que sean consecuencia de procesos productivos realizados en otros períodos presupuestarios. En ambos casos esas asignaciones presupuestarias están contribuyendo al logro de determinados objetivos de las políticas públicas y pueden, por otra parte, insumir montos mayores de recursos que los que aparecen en los propios procesos de producción de bienes o servicios. Tales asignaciones presupuestarias no serán reflejadas en una categoría programática, porque no son acciones presupuestarias.

Dichas situaciones no deben confundirse con aquellas en las que existen transferencias de recursos hacia el sector público o el privado, cuya administración, programación, ejecución, control y evaluación requieren la creación de un centro de gestión productiva responsable de ello. Es el caso de las becas, de los subsidios concedidos a establecimientos educativos privados, de las transferencias financieras (subsidios o préstamos) a las provincias y municipios para la construcción de viviendas. Cuando esto ocurre, la utilización de una categoría programática expresa el proceso productivo del servicio de transferencia.

Hecha la salvedad mencionada en los párrafos anteriores, las categorías programáticas que se utilizan en la presupuestación por programas, son las siguientes:

b) Tipos de categorías programáticas

i) Programa

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad. El mismo tiene las siguientes características:

- es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;
- refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal;
- por lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;
- se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión productiva en su interior.

ii) Subprograma

Con esta categoría programática se denota a las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, más precisamente, dentro de él.

Para que un "programa" pueda contener "subprogramas", el centro de gestión productiva del primero tiene que ser divisible en centros de gestión productiva menores, cada uno de los cuales debe ser el responsable de procesos productivos cuya producción terminal contribuya parcialmente a alcanzar la producción total del programa. Por el contrario, si bajo la categoría "programa" se generan varios productos terminales dentro de la responsabilidad de un solo centro de gestión productiva que no puede ser dividido, es imposible que se abran subprogramas para cada uno de aquellos productos terminales.

Las características de la categoría programática "subprograma" son las siguientes:

- especifica la producción terminal del programa, siendo su producción particular parte de la global;
- las producciones parciales resultantes de los procesos productivos contenidos en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción global que surge del "programa" del cual forman parte;
- los insumos requeridos por los procesos productivos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo;
- para que la categoría pueda ser abierta es necesario que el centro de gestión productiva del programa sea divisible en centros menores de gestión productiva, los que serán responsables de los procesos productivos de los productos terminales correspondientes a cada subprograma.

La apertura de la categoría programática "subprograma" es necesaria cuando en el proceso de presupuestación se requiere precisar la tecnología del proceso de producción terminal contenido en el respectivo programa.

En otras palabras, cuando la producción terminal resultante de la acción presupuestaria bajo la categoría "programa" admite desagregaciones que también son productos terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que exista el respectivo centro de gestión productiva responsable. Por ello puede definirse a un subprograma como la categoría que expresa a toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa.

iii) Actividad

Se ha señalado que una acción operacional, si bien contiene una relación insumo-producto, es sólo un proceso que culmina con un producto menor e indivisible. La combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea, conforma las tareas, definición de máximo nivel en el ámbito de las acciones no presupuestarias.

En consecuencia, se trata de una dimensión que no justifica la identificación de un centro formal de asignación de recursos, pero que es indispensable para el cálculo de insumos de una actividad y básica para el análisis de eficiencia de la tecnología de un centro de gestión productiva.

En ningún caso la tarea habrá de comprender integralmente una producción intermedia o terminal; su producto será cualitativamente diferente al resultado de una actividad, aunque lo integra, razón por la que los resultados físicos de las tareas no son sumables para llegar al producto de la actividad.

De ello se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas respecto de las actividades son siempre exclusivas de tales actividades y, por lo tanto, unidireccionales.

Por lo tanto, para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya producción es intermedia, configurando un centro de gestión productiva al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática actividad.

Su producción intermedia puede ser condición de uno o varios productos terminales o intermedios o ser un insumo en otro proceso productivo cuando su tecnología de producción institucional sea por procesos. En suma, la categoría programática actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos.

En función de su ubicación en la red de relaciones de condicionamiento con referencia a los programas presupuestarios, la categoría "actividad" se puede clasificar en: específica, central o común.

- Actividad específica

Esta categoría es utilizada cuando el producto del proceso de producción de la respectiva acción presupuestaria es condición exclusiva de un producto terminal y, como tal, es parte integrante de la correspondiente acción presupuestaria expresada por las categorías programa o subprograma. También se aplica en otras acciones presupuestarias, por ejemplo, las que se asumen bajo la categoría programática "proyecto", en la cual, como se verá luego con más detalle, sus actividades específicas se refieren a las tareas de dirección, planificación, control e inspección de obras, etc.

Resumiendo, la categoría programática "actividad específica" tiene las siguientes características:

- Denomina a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia directa.
- Los insumos utilizados en el respectivo proceso de producción son sumables a nivel del respectivo programa, subprograma o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas.

- El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan la conformación de las características que identifican a una producción terminal.

- Actividad central

Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan a todos los procesos de producción terminales (programas) de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central. En otras palabras, la categoría programática "actividad central" tiene las siguientes características:

- denomina en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias; por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva de la jurisdicción o entidad.
- los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto de esos programas, ni en términos monetarios ni en términos físicos. La asignación a los mismos sólo es posible por estimación extra-presupuestaria de sus costos (indirectos).

Para que una institución cuente con actividades centrales es necesario que la misma tenga a su cargo, como mínimo, dos programas, ya que si la producción terminal de una institución está expresada a través de un solo programa, todas las relaciones de condicionamiento serán directas y por lo tanto estaremos en presencia de actividades específicas.

- Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de una institución

Para que en una institución existan actividades comunes es necesario que la misma tenga a su cargo por lo menos tres programas. De esta manera se podrían contar con actividades comunes a dos de dichos programas. Esta es una condición necesaria pero no suficiente; es decir, la existencia de actividades comunes estará también determinada por las características de la tecnología institucional de producción.

iv) Proyecto

La definición de la categoría programática "proyecto" no es diferente a la utilizada convencionalmente para definir un proyecto de inversión.

Es útil indicar aquí que no debe confundirse el "proyecto de inversión" con el "documento" del proyecto de inversión. Este último es sólo el resultado material de una de las fases del ciclo de vida del mismo, la de preinversión, donde se sistematiza y analiza la información de corto y largo plazo para establecer el grado de preferencia de los cursos de acción alternativos que se hayan identificado.

La categoría programática "proyecto" remite a la fase de ejecución del ciclo de vida de un proyecto de inversión, de manera tal que dicha categoría se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y desaparece cuando el activo fijo producido está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

En este sentido restringido, entonces, la categoría programática "proyecto" denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. En suma, el producto presupuestario de ese proceso de producción contenido bajo la categoría programática "proyecto" es una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, hospital, dique, escuela, carretera, etc.

Cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión productiva, corresponde utilizar la categoría programática "proyecto". En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo se realiza directamente por su simple adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo.

e) Clasificación del gasto por fuente de financiamiento

- Concepto

La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento.

Este tipo de clasificación permite a los organismos centrales de asignación de recursos identificar la fuente de origen de los ingresos, así como la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas.

- Objetivos

Permite identificar los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.
Facilita el control de los gastos en función de las fuentes de financiación empleadas.

El actual Catálogo de Cuentas es el siguiente:

- TESORO NACIONAL
- RECURSOS PROPIOS
- RECURSOS CON AFECTACIÓN ESPECIFICA
- TRANSFERENCIAS INTERNAS
- CREDITO INTERNO
- TRANSFERENCIAS EXTERNAS
- CREDITO EXTERNO

f) Clasificación por ubicación geográfica

- Concepto

El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país.

- Objetivos

Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del Sector Público Nacional.

Brinda Información que permite lograr una coordinación efectiva entre los organismos que desarrollan acciones en cada uno de los ámbitos geográficos.

Suministra información que sirve de base para la formulación de planes de desarrollo regional y para la compatibilización de los esquemas presupuestarios consolidados.

Posibilita la conformación de estadísticas regionales.

Ofrece información que sirve de base para el establecimiento de relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las administraciones provinciales y municipales.

- Aspectos generales

El diseño del clasificador geográfico permite el registro de la información de acuerdo con la localización geográfica. Para alcanzar el propósito mencionado, se ha adoptado un esquema de presentación que clasifica a las transacciones regionales en función del destino geográfico previsto en el presupuesto.

Existen, básicamente, tres criterios para clasificar geográficamente el gasto que son:

Lugar de destino de los bienes y servicios que se producen.

Lugar de origen de los insumos o recursos reales que se utilizan.

Ubicación de la unidad ejecutora responsable del respectivo proceso productivo.

Para analizar los efectos del gasto público sobre las economías regionales, se pueden utilizar los dos primeros criterios, según se trate de medir los efectos de la oferta o de la demanda pública, respectivamente. Para la Administración Presupuestaria se emplea, normalmente, el tercer criterio.

Los códigos asignados a las provincias y municipios corresponden a los que establece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para este efecto.

**CUADRO VIII. Clasificación Institucional del Gasto en Defensa 1999-2003
Devengado (en miles de \$ corrientes)**

SUBJURISDICCION	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1999	2000	2001	2002	2003
SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$
45.20 MINISTERIO DE DEFENSA					
SAF 370 - GASTOS PROPIOS	76.818	58.615	50.119	50.701	124.799
SAF 372 – CITEFA	14.554	13.903	11.793	13.231	14.306
45.21 E.M.G. DEL EJERCITO					
SAF 374 – EJERCITO	1.013.100	997.666	1.003.152	1.067.340	1.221.009
45.22 E.M.G DE LA ARMADA					
SAF 379 – ARMADA	584.974	588.033	580.366	636.182	739.712
45.23 E.M.G. DE LA FZA. AEREA					
SAF 381 - FZA AEREA	744.946	649.851	652.423	698.138	760.186
45.24 E.M.CONJUNTO DE LAS FF.AA.					
SAF 371 – EMCO	23.819	22.729	24.026	50.765	87.737
SUBTOTAL ADMINISTRACION CENTRAL	2.458.211	2.330.797	2.321.879	2.516.357	2.947.749
ENTIDAD 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	10.179	16.895	12.676	15.852	20.530
SUBTOTAL ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	10.179	16.895	12.676	15.852	20.530
ENTIDAD 470 - INST. AYUDA FCIERA. P/PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES	1.200.222	1.174.375	1.093.781	1.136.347	1.410.034
SUBTOTAL INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	1.200.222	1.174.375	1.093.781	1.136.347	1.410.034
TOTAL	3.668.612	3.522.067	3.428.336	3.668.556	4.378.314

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

**CUADRO IX. Clasificación del Gasto Jurisdiccional por Finalidad y Función
1999-2003. Devengado (en miles de \$ corrientes)**

FINALIDAD FUNCION	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1999 EN \$	2000 EN \$	2001 EN \$	2002 EN \$	2003 EN \$
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	10.177	16.767	12.205	15.818	18.147
<i>INFORMACION Y ESTADISTICA BASICAS</i>	<i>10.177</i>	<i>16.767</i>	<i>12.205</i>	<i>15.818</i>	<i>18.147</i>
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	2.031.525	1.890.971	1.853.369	2.035.422	2.368.961
<i>DEFENSA INTELIGENCIA</i>	<i>2.031.525</i>	<i>1.890.971</i>	<i>1.853.369</i>	<i>2.013.831 21.591</i>	<i>2.300.804 68.157</i>
SERVICIOS SOCIALES	1.546.043	1.543.439	1.478.704	1.518.241	1.888.779
<i>SALUD</i>	<i>129.027</i>	<i>124.604</i>	<i>121.106</i>	<i>125.368</i>	<i>146.993</i>
<i>SEGURIDAD SOCIAL</i>	<i>1.200.223</i>	<i>1.174.375</i>	<i>1.093.781</i>	<i>1.136.348</i>	<i>1.410.034</i>
<i>EDUCACION Y CULTURA</i>	<i>208.251</i>	<i>236.809</i>	<i>258.268</i>	<i>250.734</i>	<i>329.000</i>
<i>CIENCIA Y TECNICA</i>	<i>8.542</i>	<i>7.650</i>	<i>5.549</i>	<i>5.791</i>	<i>2.752</i>
SERVICIOS ECONOMICOS	80.868	70.763	83.587	99.041	100.043
<i>TRANSPORTE</i>	<i>80.868</i>	<i>70.763</i>	<i>83.587</i>	<i>99.041</i>	<i>100.043</i>
DEUDA PUBLICA	2	129	471	34	2.383
<i>SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA</i>	<i>2</i>	<i>129</i>	<i>471</i>	<i>34</i>	<i>2.383</i>
TOTAL GENERAL	3.668.615	3.522.069	3.428.337	3.668.557	4.378.314

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

**CUADRO X. Clasificación Económica del Gasto Jurisdiccional de Defensa
1999-2003. Devengado (en miles de \$ corrientes)**

GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1999 EN \$	2000 EN \$	2001 EN \$	2002 EN \$	2003 EN \$
GASTOS CORRIENTES					
<i>GASTOS DE CONSUMO</i>	2.455.525	2.328.945	2.321.279	2.488.982	2.911.373
<i>REMUNERACIONES</i>	1.867.513	1.860.462	1.823.335	1.998.596	2.330.189
<i>OTROS GASTOS DE CONSUMO</i>	588.012	468.483	497.944	490.386	581.184
<i>RENTAS DE LA PROPIEDAD</i>	127	243	393	81	1.773
<i>PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i>	1.193.749	1.168.239	1.088.707	1.131.159	1.404.106
<i>IMPUESTOS DIRECTOS</i>	171	203	242	417	218
<i>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</i>	5.721	4.603	5.336	3.944	9.888
TOTAL GASTOS CORRIENTES	3.655.293	3.502.233	3.415.957	3.624.583	4.327.358
GASTOS DE CAPITAL					
<i>INVERSION REAL DIRECTA</i>	13.322	19.837	12.379	43.974	50.955
<i>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</i>					
<i>INVERSION FINANCIERA</i>					
TOTAL GASTOS DE CAPITAL	13.322	19.837	12.379	43.974	50.955
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	3.668.615	3.522.070	3.428.336	3.668.557	4.378.313

**CUADRO XI. Clasificación por Objeto del Gasto de la Jurisdicción Defensa
1999-2003. Devengado (en miles de \$ corrientes)**

OBJETO DEL GASTO	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1999	2000	2001	2002	2003
	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$
<i>INCISO 1 – GASTOS EN PERSONAL</i>	1.867.513	1.860.462	1.823.335	1.998.596	2.330.189
<i>INCISO 2 - BIENES DE CONSUMO</i>	165.158	179.792	186.192	218.004	255.922
<i>INCISO 3 - SERVICIOS NO PERSONALES</i>	228.196	231.600	280.952	242.012	294.891
<i>INCISO 4 - BIENES DE USO</i>	208.276	77.245	43.343	74.808	80.935
<i>INCISO 5 - TRANSFERENCIAS</i>	1.199.470	1.172.842	1.094.043	1.135.103	1.413.994
<i>INCISO 7 - SERV. DE LA DEUDA</i>	2	129	471	34	2.383
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES Y CAPITAL	3.668.615	3.522.069	3.428.337	3.668.557	4.378.314

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

**CUADRO XII. Clasificación Gasto por Fuente de Financiamiento de la
Jurisdicción Defensa. Devengado 1998-2002
(en miles de \$ corrientes)**

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1998	1999	2000	2001	2002
SAF - ENTIDAD	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$	EN \$
11 - TESORO NACIONAL	2.202.147	2.139.621	2.195.771	2.172.672	2.370.901
SAF 370 - MINISTERIO GASTOS PROPIOS	114.734	103.497	98.216	81.530	73.234
SAF 371 - E.M. CONJUNTO DE LAS FF.AA.	11.680	23.180	21.939	19.948	50.759
SAF 372 - C.I.T.E.F.A.	14.344	13.739	13.903	11.758	12.347
SAF 374 - E.M.G. DEL EJERCITO	957.315	940.615	983.219	982.731	1.034.975
SAF 379 - E.M.G. DE LA ARMADA	578.319	561.037	559.249	558.828	617.991
SAF 381 - E.M.G. DE LA FUERZA AEREA	520.654	492.467	514.892	513.649	577.210
ENT. 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	5.101	5.086	4.353	4.228	4.385
ENT. 470 - INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA					
12 - RECURSOS PROPIOS	306.448	305.727	309.142	293.087	337.511
ENT. 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	6.505	3.588	3.635	1.362	4.252
ENT. 470 - INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA	299.943	302.139	305.507	291.725	333.259
13 - RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA	147.402	182.861	87.415	116.563	110.258
SAF 370 - MINISTERIO GASTOS PROPIOS		2.922	1.097	189	119
SAF 371 - E.M. CONJUNTO DE LAS FF.AA.		639	790		
SAF 372 - C.I.T.E.F.A.	832	815		35	884
SAF 374 - E.M.G. DEL EJERCITO	27.655	72.486	14.449	20.421	32.365
SAF 379 - E.M.G. DE LA ARMADA	7.789	22.337	14.118	15.138	15.456
SAF 381 - E.M.G. DE LA FUERZA AEREA	111.126	83.662	56.961	80.780	61.434
14 - TRANSFERENCIAS INTERNAS	883.805	901.097	879.776	814.770	803.088
SAF 381 - E.M.G. DE LA FUERZA AEREA		1.573	2.200	7.698	
ENT. 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR		1.440	8.708	5.016	
ENT. 470 - INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA	883.805	898.084	868.868	802.056	803.088
15 - CREDITO INTERNO	3.200	1.600	14.666	6.400	2.735
SAF 379 - E.M.G. DE LA ARMADA	3.200	1.600	14.666	6.400	2.735
21 - TRANSFERENCIAS EXTERNAS	0	0	0	4.079	6
SAF 371 - E.M. CONJUNTO DE LAS FF.AA.				4.079	6
22 - CREDITO EXTERNO	71.603	137.709	35.298	20.766	44.058
SAF 379 - E.M.G. DE LA ARMADA	3.721				
SAF 381 - E.M.G. DE LA FUERZA AEREA	66.000	137.644	35.098	18.695	36.843
ENT. 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	1.882	65	200	2.071	7.215
TOTAL GENERAL	3.614.605	3.668.615	3.522.068	3.428.337	3.668.557

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

**CUADRO XIII. Clasificación Geográfica del Gasto de la Jurisdicción Defensa
Devengado 1998-2002 (en miles de \$ corrientes)**

GEOGRAFICA SAF - ENTIDAD	LAS CIFRAS SE EXPRESAN EN MILES DE \$				
	1998 EN \$	1999 EN \$	2000 EN \$	2001 EN \$	2002 EN \$
CAPITAL FEDERAL - CIUDAD DE BUENOS AIRES	940.761	916.465	898.188	914.611	958.841
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	906.619	915.188	865.221	787.450	852.912
PROVINCIA DE CATAMARCA	6.539	6.701	6.619	6.996	6.734
PROVINCIA DE CORDOBA	220.831	213.216	214.220	189.003	206.957
PROVINCIA DE CORRIENTES	29.823	29.935	29.967	28.305	29.081
PROVINCIA DEL CHACO	17.241	15.732	14.243	16.470	14.826
PROVINCIA DEL CHUBUT	48.188	41.400	37.225	38.320	35.404
PROVINCIA DE ENTRE RIOS	66.918	68.010	66.428	59.575	64.130
PROVINCIA DE FORMOSA	5.277	5.888	5.733	5.669	5.558
PROVINCIA DE JUJUY	9.769	10.195	10.020	10.135	10.282
PROVINCIA DE LA PAMPA	6.173	5.528	5.538	5.489	5.601
PROVINCIA DE LA RIOJA	8.868	8.816	8.495	9.454	8.484
PROVINCIA DE MENDOZA	77.808	78.672	72.342	69.373	72.489
PROVINCIA DE MISIONES	14.708	12.516	12.340	12.765	12.185
PROVINCIA DEL NEUQUEN	15.097	15.901	14.705	14.346	15.176
PROVINCIA DE RIO NEGRO	13.266	8.541	8.211	9.675	8.891
PROVINCIA DE SALTA	22.937	24.491	22.934	22.791	22.860
PROVINCIA DE SAN JUAN	10.428	11.147	10.631	10.355	10.336
PROVINCIA DE SAN LUIS	29.367	27.371	28.018	27.346	27.679
PROVINCIA DE SANTA CRUZ	19.017	17.160	14.953	17.134	17.658
PROVINCIA DE SANTA FE	62.575	63.388	61.019	59.519	60.435
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO	8.549	8.727	8.364	8.457	8.846
PROVINCIA DE TUCUMAN	21.502	22.351	21.137	20.632	21.022
PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA...	38.388	44.251	43.058	43.101	41.718
NACIONAL	920.291	892.314	931.222	953.781	1.006.751
BINACIONAL	8.713				
NO CLASIFICADO	84.948	204.713	111.240	87.582	143.698
TOTAL GENERAL	3.614.601	3.668.615	3.522.069	3.428.337	3.668.557

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF

**CUADRO XIV. Clasificación Programática del Gasto de la Jurisdicción Defensa
Devengado 1998-2002 (en miles de \$ corrientes)**

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	1998	1999	2000	2001	2002
	miles \$	miles \$	miles \$	miles \$	miles \$
MINISTERIO DE DEFENSA	129.910	120.973	113.217	93.512	86.582
ACTIVIDAD CENTRAL – CONDUCCION POLITICA DE DEFENSA-	102.175	96.967	90.171	75.449	66.912
PROGRAMA 17 - DESARROLLO TECNOLOG. PARA LA DEFENSA	15.176	14.554	13.903	11.793	13.231
PROGRAMA 19 - DESARROLLO DEL PLAN ANTARTICO	9.850	8.542	7.650	5.549	5.791
PROGRAMA 90 - ATENCION ESTADO DE EMERG. POR INUND.	1.462	0	0	0	0
OTRAS CAT. PRESUPUESTARIAS 98 - TRANSF. VARIAS	1.247	910	1.492	721	649
E.M.G.E.	984.970	1.013.101	997.669	1.003.152	1.067.340
PROGRAMA 16 - CAPACIDAD OPERACIONAL DEL E.M.G.E.	796.113	808.699	770.257	755.765	823.160
PROGRAMA 17 - FORMACION Y CAPACITACION	124.564	128.721	157.165	177.014	168.859
PROGRAMA 18 - ASISTENCIA SANITARIA	64.293	75.681	70.247	70.373	75.320
E.M.G.A.	593.029	584.975	588.032	580.366	636.182
PROGRAMA 16 - CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA ARMADA	539.675	534.694	534.436	530.353	588.168
PROGRAMA 17 - SANIDAD NAVAL	25.954	22.450	24.266	20.874	19.817
PROGRAMA 18 - FORMACION Y CAPACITACION	22.590	22.381	24.328	24.296	23.246
PROGRAMA 19 - HIDROGRAFIA NAVAL	4.810	5.449	5.002	4.843	4.951
E.M.G.F.A.	697.779	715.346	609.151	620.823	675.487
CATEGORIA 01 - ACTIVIDAD CENTRAL	95.013	97.268	108.276	92.106	110.292
PROGRAMA 16 - CAP. OPERACIONAL DE LA FUERZA AEREA	389.150	449.166	344.705	358.312	377.295
PROGRAMA 17 - TRANSPORTE AEREO DE FOMENTO	4.280	4.470	6.272	3.309	4.421
PROGRAMA 18 - APOYO A LA ACTIVIDAD AEREA NACIONAL	108.007	76.398	64.491	80.278	94.620
PROGRAMA 19 - ASIST. SANITARIA DE LA FUERZA AEREA	56.697	30.896	30.091	29.859	30.231
PROGRAMA 20 - CAPACIT. Y FORM. DE LA FUERZA AEREA	44.633	57.148	55.316	56.958	58.628
EMCO	11.680	23.820	22.729	24.026	50.765
PROGRAMA 16 - PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO	11.680	23.820	22.729	8.479	16.784
PROGRAMA 17 - FUERZAS DE PAZ	0	0	0	15.547	33.981
SUBTOTAL ADMINISTRACION CENTRAL	2.417.368	2.458.214	2.330.797	2.321.880	2.516.357
IGM	13.488	10.179	16.896	12.676	15.852
PROGRAMA 16 - ELAB. Y ACTUALIZACION DE CARTOGRAFIA	13.488	10.179	16.896	12.676	15.852
SUBTOTAL ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	13.488	10.179	16.896	12.676	15.852
IAF	1.183.747	1.200.223	1.174.375	1.093.781	1.136.348
PROGRAMA 16 - PRESTACIONES DE PREVISION SOCIAL	1.183.747	1.200.223	1.174.375	1.093.781	1.136.348
SUBTOTAL INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	1.183.747	1.200.223	1.174.375	1.093.781	1.136.348
TOTAL	3.614.603	3.668.615	3.522.069	3.428.337	3.668.557

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF.

CAPITULO 2º

2. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE PRESUPUESTO Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.

2.1. Organización del presupuesto nacional

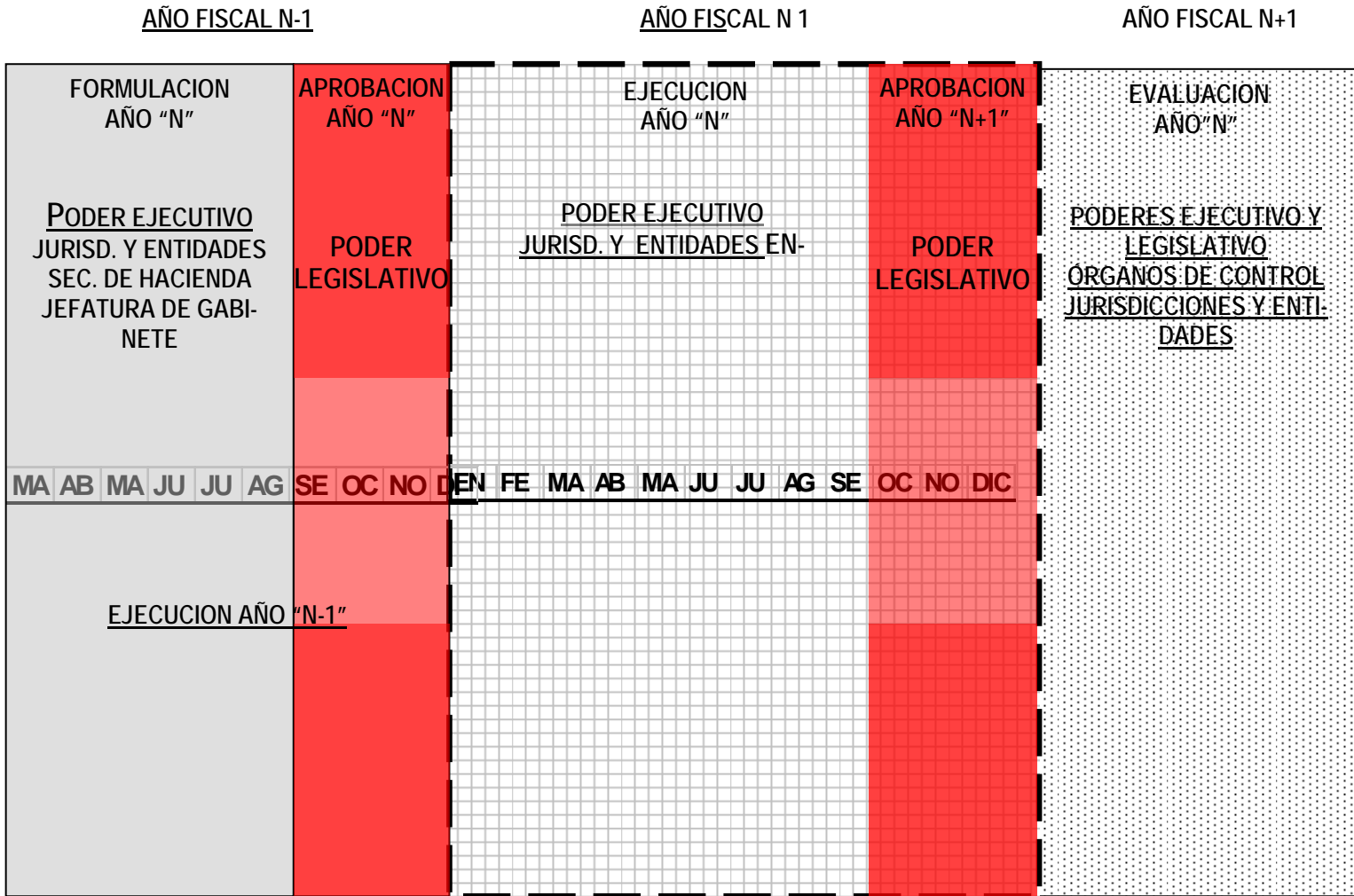
El presupuesto nacional es el producto de un proceso mediante el cual el gobierno elabora, expresa, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios para la ciudadanía.

Este proceso de carácter cíclico constituye una real unidad; el tratamiento por separado de cada una de las etapas del proceso presupuestario sólo se efectúa para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo en procura de una mayor especialización. Como ya hemos dicho, no es posible analizar ninguna de dichas etapas sin considerar las características con que se desarrollan las que le anteceden, en términos generales, reiteramos la calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas.

Otra característica del proceso presupuestario es su solapamiento. Como se vera en el siguiente grafico, el cronograma presupuestario de un año fiscal "n" excede al año calendario. Primeramente, su etapa de formulación se produce (como es lógico que sea) previo al inicio del ejercicio y se prolonga siete meses y medio, desde Marzo a mediados de Septiembre del año "n-1". Inmediatamente, después da lugar el inicio de la etapa de aprobación legislativa que puede durar normalmente hasta tres meses y medio, desde mediados de Septiembre hasta fines de Diciembre.²⁴ Subsecuentemente, a partir de Enero y hasta Diciembre se ejecuta el presupuesto del año fiscal "n", el solapamiento ocurre porque desde Marzo hasta mediados de Septiembre de "n" se comienza produce la formulación del presupuesto de "n+1" y desde Septiembre y hasta Diciembre de "n" se aprueba el presupuesto del año "n+1".

²⁴ La normalidad es que se produzca sobre la fase final del periodo legislativo de sesiones ordinarias (30 de Noviembre). Aunque también pueden convocarse para su aprobación a sesiones extraordinarias durante el mes de Diciembre, o incluso puede suceder que el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo no sea aprobado, en cuyo caso entra automáticamente en vigencia el presupuesto fiscal anterior .

GRAFICO III. Ciclo Presupuestario Completo



Fuente: CIPPEC

2.1.1. FORMULACION

La elaboración del presupuesto surge como producto de un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. Por tanto, la realización de esta etapa del proceso presupuestario implica un conjunto de tareas sintetizadas, en forma general, como sigue:

- Examen de las políticas y objetivos para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las propias de la coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio.
- Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con la finalidad de conocer la disponibilidad de recursos financieros.
- Definición y cuantificación, cuando sea posible, de la producción de bienes y/o prestación de servicios terminales que contribuyen al logro de las respectivas políticas y objetivos.
- Definición, en forma clara y precisa, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.
- Cálculo de los insumos reales que se requieren para la producción de distintos tipos de bienes y servicios.
- Definición de los centros de gestión productiva, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así, la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.
- Análisis de la tecnología de producción existente en la jurisdicción o entidad, con la finalidad de definir la variante tecnológica más adecuada para optimizar los diferentes tipos de producción, así como entre los insumos y sus respectivos productos.
- Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas.
- Valoración de los insumos reales antes mencionados, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.
- Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado.

La Oficina Nacional de Presupuesto elabora y somete a la aprobación formal del Ministro de Economía un cronograma de las acciones a llevar a cabo para formulación del proyecto de presupuesto. Dicho cronograma contiene lo siguiente:

- Denominación de cada una de las tareas a ejecutar desde la iniciación del proceso hasta la presentación del proyecto al Congreso Nacional;
- Fecha de inicio y finalización de cada tarea;
- Unidad responsable de cada área.

Subetapas de la formulación

La formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto está normada en el Título II “del Sistema Presupuestario”, Capítulo II “del Presupuesto de la Administración Pública Nacional” de la Ley 24.156. De allí surgen las distintas fases del proceso de formulación:

- a) Política presupuestaria previa,
- b) Elaboración de los anteproyectos de presupuesto por cada jurisdicción.
- c) Formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto.

a) Política presupuestaria previa

La política presupuestaria previa consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las entidades y jurisdicciones que integran el Sector Público Nacional, a los fines de elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

La política presupuestaria debe ser única para todo el sector público, en el sentido que cada una de las entidades o jurisdicciones decidan su política específica y concreta en un marco global que le otorgue coherencia. Los aspectos que necesariamente se deben abordar para definir la política presupuestaria son:

- Definir la participación de cada jurisdicción o entidad en el logro de las políticas globales, a nivel de cada finalidad o función y las del ámbito regional correspondiente, de manera tal que su gestión presupuestaria se oriente, complemente e integre con la desarrollada por las restantes entidades públicas.
- Compatibilizar las políticas de financiamiento, funcionamiento e inversión, que deben llevar a cabo cada una de ellas con las respectivas políticas del nivel general.
- Establecer los factores de rigidez del área financiera, que concurren a definir como "recursos comprometidos" a la masa de medios financieros que, durante el ejercicio siguiente deberán asignarse necesariamente a las instituciones, con el fin de hacer posible la continuidad de programas y proyectos.

Este análisis es de fundamental importancia por cuanto permite dilucidar el grado de libertad existente para determinar las asignaciones de los recursos financieros previstos. De ello se infiere que cuanto mayor sea el índice de rigidez, menor será la posibilidad para introducir cambios significativos en el presupuesto proyectado.

- Analizar la probable ampliación / reducción de programas en ejecución.
- Definir los alcances de las propuestas de reformas administrativas que sea necesario ejecutar durante el ejercicio a presupuestar, así como también los niveles de ocupación previstos para el mismo período y la estructura salarial que los acompañará.

- Determinar los criterios que deberán aplicarse para la consideración y otorgamiento de subsidios, a la vez que establecer el marco que habrá de regir la contratación de insumos, fundamentalmente en lo referido a maquinaria y equipo, y considerando particularmente los gastos inherentes a la atención de la puesta en operación de proyectos que finalizarán su construcción en el ejercicio que se presupuesta.

En términos concretos, la política presupuestaria comprende las normas, orientaciones, determinación de la composición y niveles de gastos e ingresos, así como la definición de programas y proyectos prioritarios a los cuales deben ajustarse los organismos para elaborar sus anteproyectos. Implica, a su vez, la definición de una serie de políticas estrechamente relacionadas con la presupuestaria, tales como ingresos, gastos, personal, compras, inversiones, endeudamiento, reforma administrativa, etc.

En cuanto a la secuencia de formulación de la política presupuestaria, generalmente existen dos posiciones extremas: una de ellas, postula que es necesario que, previamente al inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, determinen con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las instituciones, a fin que los responsables de las mismas elaboren sus anteproyectos. Este método, si bien otorga coherencia global a la política presupuestaria, tiene el grave defecto de que prescinde de considerar tanto la capacidad operativa de las instituciones para instrumentar las prioridades, como el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas de actuación.

La otra posición sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestarios y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente en base a los ingresos disponibles. Este segundo método, si bien permite recoger las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, tiene la desventaja de que, normalmente los organismos plantean requerimientos que superan sensiblemente las posibilidades de financiamiento, haciendo necesario efectuar "recortes" sustanciales que, al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente. Ello origina un largo y complejo proceso de discusión de las asignaciones financieras que, generalmente, impide a los organismos disponer del tiempo adecuado para relacionar las variables financieras con las realizaciones para programar sus anteproyectos.

- Presupuesto Preliminar

Como complemento y apoyo para el proceso de discusión de la política presupuestaria previa, a partir del proceso de formulación para el presupuesto de 1997 se recomendó la confección del presupuesto preliminar.

La elaboración del presupuesto preliminar, como instrumento del proceso de formulación de presupuesto, es una herramienta de uso de las jurisdicciones y entidades ya que no se solicita su remisión a la Oficina Nacional de Presupuesto. Esta tecnología tiene,

como finalidad mejorar la capacidad de los organismos para preparar en tiempo y forma el proyecto de ley de presupuesto elevando la racionalidad en la asignación de los recursos financieros.

En función de lo expuesto, pueden enumerarse en forma detallada las ventajas que se obtienen con la elaboración del presupuesto preliminar:

1. Posibilita un proceso más sustantivo de discusión de la política presupuestaria previa.
2. Permite un ajuste más racional de los créditos y metas en el caso de que los niveles financieros fijados no se correspondan con los previstos por el organismo. En este sentido la técnica permite modificar el presupuesto sin afectar indiscriminadamente los programas y las actividades prioritarias.
3. Eleva la calidad de los anteproyectos de presupuesto de los organismos debido a la mayor cantidad de debates que se producen (sobre políticas, producción intermedia o terminal deseada, necesidad de insumos materiales, humanos y financieros y etc.).
4. Permite una mayor participación de los jefes de las unidades ejecutoras de los programas al asignar una mayor cantidad de tiempo al proceso de presupuestación.
5. Facilita el cumplimiento de los plazos fijados para la presentación de los anteproyectos a la Oficina Nacional de Presupuesto, lo cual posibilita un mejor análisis de los mismos por parte del órgano rector y ulteriormente del Gabinete.
6. Mejora el proceso de planeamiento, propio de la técnica del presupuesto por programas.
7. Promueve la innovación y permite reasignar, con mayor grado de racionalidad y flexibilidad, recursos hacia los objetivos prioritarios.

Planteada la necesidad de que los organismos elaboren un presupuesto preliminar, es preciso establecer las ventajas de la decisión de contar no con una, sino con varias versiones de presupuesto preliminar, es decir anteproyectos que expresen respectivamente grados variables de cumplimiento de objetivos institucionales: de mínima, de máxima y otros que estén situados en posiciones intermedias.

Para ser significativas, las versiones preliminares de presupuesto que elabore la jurisdicción o la entidad de la Administración Nacional deben responder a situaciones perfectamente diferenciadas: aquella en la que se cumplen mínimamente los objetivos de política primordiales del organismo (presupuesto preliminar de mínima); aquella en donde se cumplen todos los objetivos de política del organismo (presupuesto preliminar de máxima), y aquellas en donde existe una situación intermedia presupuestaria, es decir se cumplen algunos objetivos prioritarios, pero no se prevé alcanzar todos los objetivos que desearía el organismo (presupuesto preliminar intermedio).

Para contar con un presupuesto preliminar a partir del cual puedan obtenerse varias alternativas presupuestarias es preciso determinar los niveles de prioridad en forma descendente partiendo de los objetivos de política presupuestaria, fijando luego las prioridades entre programas y por último a nivel de actividad y tareas. Esto permite establecer en forma rápida distintas alternativas, ya sea para expandir los alcances de la política presupuestaria a través de la reasignación de recursos hacia actividades de mayor impacto y efectividad, como efectuar ajustes en función de las restricciones financieras de manera tal de que no se afecten los programas y las actividades que el organismo considere prioritarios.

b) Elaboración de los anteproyectos de presupuesto.

Esta sub-etapa de la formulación del presupuesto se la puede subdividir en dos partes, la correspondiente a los ingresos, que tiene un nivel de centralización compatible con la estructura de financiamiento del presupuesto y la referida a los gastos que se lleva a cabo en forma totalmente descentralizada.

Los Formularios e instructivos correspondientes para la formulación del Presupuesto de la Administración Nacional se publican en el Manual para la Formulación del Presupuesto (en la actualidad esta vigente el manual 2004-2006)

I. De ingresos

El financiamiento público se erige en una de las acciones más importantes que desarrolla el Estado, por cuanto es la que posibilita movilizar los recursos reales y financieros que permiten la materialización de las acciones de regulación, de producción de bienes y servicios así como los de capitalización, que también debe realizar en cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo económico y social. La necesidad de financiamiento induce al Estado a captar parte de la renta nacional mediante la aplicación de políticas fiscales y de precios y tarifas, acordes con los factores de orden económico, social, tributarios y políticos presentes en la economía, todo ello en conjunción con la política financiera prevista. El presupuesto de ingresos es, por tanto, un instrumento de las políticas mencionadas que proporciona al sector público, el poder de compra que exige la demanda de recursos físicos.

La formulación del presupuesto de ingresos implica un proceso de análisis de cada una de las fuentes de los mismos, así como del nivel de los medios utilizados para obtenerlos, siendo éstos principalmente la tributación, las tasas y el endeudamiento.

Cada una de estas fuentes tiene características propias y en el proceso de formulación se evalúan sus rendimientos a corto plazo, definiendo su magnitud y composición compatibles con los planes, programas y proyectos que se financian con el presupuesto, de tal manera que lo previsto se cumpla con el mínimo de alteraciones y con un grado aceptable de eficiencia. Ello significa precisar, a la luz de las características de la economía, de qué, cuánto y cómo el Estado se apropia de esa parte de la renta nacional que necesita para el cumplimiento de sus funciones económicas y sociales.

Dada la estructura económica de nuestro país, el análisis debe fundamentarse, en primer lugar, en el comportamiento que muestre la actividad económica interna, analizada a la luz de la evolución del producto bruto interno, ingreso nacional, demanda y oferta global, entre otras. En segundo lugar, del estudio individual de variables y factores que pueden determinar, directa o indirectamente, cambios en la base tributaria y/o en las recaudaciones, tales como el nivel de producción y consumo de bienes sujetos a imposición, modificaciones legales vigentes, sistemas administrativos de rentas, etc.

II. De gastos

Esta tarea trae consigo la movilización de todo el aparato administrativo de las jurisdicciones y entidades, coordinado y asesorado por el órgano rector del sistema presupuestario y a nivel de cada una de ellas por las respectivas unidades de presupuesto, gestándose un proceso descendente con la definición y desagregación de políticas y objetivos y un proceso ascendente en la elaboración material de los anteproyectos. Dichos procesos no se llevan a cabo en forma lineal, sino que se instrumentan a través mecanismos interactivos de aproximaciones sucesivas.

El proceso descendente comienza con la recepción, por la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad, de la política presupuestaria específica que ha sido aprobada por el Presidente de la República en reunión con el Jefe de Gabinete de Ministros y sus ministros, las normas, formularios e instructivos a emplear en la elaboración de sus anteproyectos y las asignaciones financieras que actuarán como límite máximo para el financiamiento del gasto

En el proceso descendente, la formulación presupuestaria implica la participación activa de los niveles políticos y directivos en la adopción de las orientaciones y decisiones correspondientes, de los responsables de unidades ejecutoras en los aportes que efectúan a dichas decisiones al incorporar precisión en las desagregaciones y de las unidades de planificación, presupuesto y administración, en sus roles de apoyo en términos de estudios técnicos, suministro de informaciones y asesoría a los niveles anteriores (ver diagrama A).

Dado el proceso descendente, las tareas a desarrollar dentro de la jurisdicción o entidad, que se indican en los párrafos que siguen, no pretenden ser exhaustivas; sólo intentan reflejar, de una manera general, la forma lógica como deben producirse - con la participación de los responsables de las categorías programáticas- el proceso ascendente para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto (ver diagrama B). En la práctica, las tareas no se desarrollan en la secuencia estricta, ya que el manejo de "idas y regresos" de la información varía, según sea la entidad de que se trate. Por otro lado, existen diversas formas en que se estructuran las categorías programáticas, según la tecnología de producción aplicada, cada una de las cuales origina una determinada secuencia de las tareas.

Aquí es preciso poner de relieve que la tarea de formulación del anteproyecto de presupuesto con ajuste a las asignaciones financieras dadas, se verá sustancialmente facilitada en la medida que se haya desarrollado la formulación del presupuesto preliminar.

A continuación se analizan las tareas para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto partiendo de la categoría programática de mínimo nivel.

- Definidas las orientaciones y los créditos acordados a nivel de las categorías programáticas de mínimo nivel, los responsables de las mismas elaboran sus anteproyectos de presupuesto; para ello, determinan las tareas o trabajos que deben desarrollar y cualificar sus volúmenes de trabajo. Esta cuantificación les permite precisar el tipo y la cantidad de los insumos reales, así como su valorización financiera, para con ello describir el plan de acción a desarrollar en el período respectivo.

La valorización de los insumos reales permite determinar los montos de los créditos presupuestarios clasificados por inciso, partida principal, parcial y subparcial. En el caso de las obras, si éstas son realizadas por contratistas no se calculan los recursos reales si no corresponde su provisión por la institución. Si en las jurisdicciones o entidades existen unidades regionales responsables, en forma parcial, por la gestión presupuestaria de la actividad, el proceso señalado debe ser llevado a cabo por cada una de ellas. En este caso, el responsable en forma integral de la actividad efectuará un análisis y compatibilización similar al que se indica en el punto que sigue.

- Los responsables de las actividades remiten sus anteproyectos de presupuesto al responsable del subprograma, cuando el programa origina producción terminal parcial. Este examina, a nivel de cada actividad, la coherencia entre los distintos elementos que la integran. Es decir, descripción, volumen de trabajo, insumos reales y financieros, así como la correspondencia de dichos elementos con las orientaciones y nivel de gastos fijados con anterioridad. Asimismo, verifica si los anteproyectos de presupuesto del conjunto de actividades guardan relación entre sí y permiten llevar a cabo la política, en el volumen y calidad de la producción y nivel del gasto que se ha fijado para el subprograma. Si del examen surgen defectos, falta de coherencia o que la propuesta por alguno de los responsables de la actividad es de difícil concreción, el responsable del subprograma hace las observaciones pertinentes y devuelve los anteproyectos de presupuesto que correspondan, a fin de efectuar las modificaciones necesarias.
- Una vez efectuadas las correcciones, el responsable del subprograma elabora su anteproyecto de presupuesto. Cada tipo de insumo real del subprograma refleja la suma de los insumos reales de las actividades; los recursos financieros (por inciso, partida principal, parcial y subparcial) son, asimismo, sumables a nivel del respectivo subprograma y surgen por valorización de los recursos reales de las actividades. Por último, el responsable del sub-programa elabora la respectiva descripción y el cuadro de metas. De todos estos procesos pueden surgir dos variantes: que se mantengan de las orientaciones y nivel de asignaciones preestablecidas o que, al disponerse de mayores elementos de juicio, se presenten fundamentadas las modificaciones a los créditos acordados y a las orientaciones recibidas o ambos aspectos.
- Algo similar a lo descrito para el subprograma se debe producir con cada proyecto, en relación con sus obras, cuando la apertura del programa se efectúa directa-

mente en proyectos y actividades. Si los subprogramas se abren, a su vez en proyectos, el proceso es similar.

- Los responsables de los subprogramas remiten sus anteproyectos de presupuesto, conjuntamente con los correspondientes a las actividades y proyectos, si es el caso, al responsable del programa, quien realiza un análisis y compatibilización similar al descrito para los subprogramas. Una vez producido este proceso, que puede originar varias "idas y regresos", de los anteproyectos de presupuestos de los subprogramas, proyectos y actividades, el responsable del programa elabora su propio anteproyecto de presupuesto. La cantidad de cada insumo real del programa es la sumatoria de los que integran las categorías programáticas que lo conforman; los recursos financieros (a nivel de inciso, partida principal, parcial y subparcial) del programa son, igualmente, la suma de los recursos financieros de las actividades, proyectos y subprogramas que forman parte de él. Por último, el jefe de programa redacta la descripción de éste y elabora el cuadro de metas y recursos reales y financieros que corresponda.
- Los jefes de programas remiten sus anteproyectos de presupuesto a la unidad de presupuesto de la jurisdicción o entidad, acompañados de sus correspondientes categorías programáticas. En la unidad de presupuesto se examina si la política presupuestaria definida para el organismo está o no expresada en cada programa y se analiza la coherencia entre los planteamientos recogidos por los distintos jefes de programas de la jurisdicción o entidad.

Del análisis mencionado puede surgir un proceso de "idas y regresos", agotado el cual, y con el informe producido por la unidad de presupuesto, se somete el anteproyecto de presupuesto a la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad. Si la máxima autoridad tiene observaciones, las pone en conocimiento del jefe de la unidad de presupuesto.

- La unidad de presupuesto prepara el anteproyecto de presupuesto y los cuadros resúmenes a nivel de la categoría programática que se defina, y por inciso, partida principal, partida parcial y subparcial, cuadros de personal y demás anexos. Asimismo, en consulta con la máxima autoridad, redacta la política presupuestaria del organismo.
- Terminadas las tareas antes mencionadas, el jefe de la unidad de presupuesto, mediante oficio que al respecto firma la máxima autoridad del organismo, remite el proyecto de presupuesto de la jurisdicción o entidad a la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

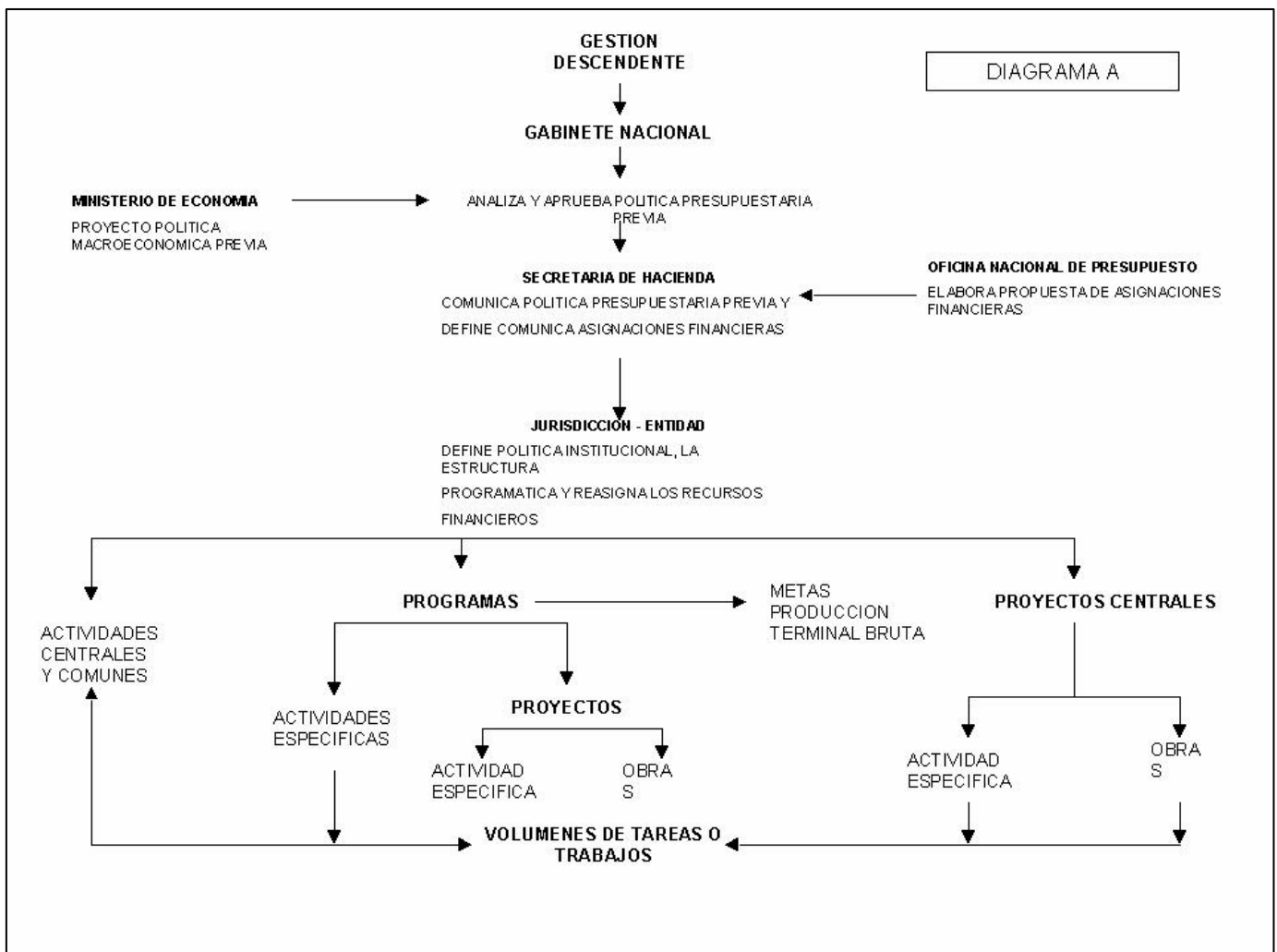
Para concluir, cabe señalar que la tarea de formulación presupuestaria implica una labor permanente de asesoramiento a los responsables de las categorías programáticas, tanto por parte de los funcionarios de las unidades de presupuesto institucionales, como del órgano rector del sistema presupuestario, la Oficina Nacional de Presupuesto.

El asesoramiento no debe circunscribirse, exclusivamente, al llenado de los formularios sino también a lograr compatibilización entre las aspiraciones y necesidades que

plantean los jefes de las categorías programáticas y las orientaciones establecidas en la política presupuestaria previa aprobada.

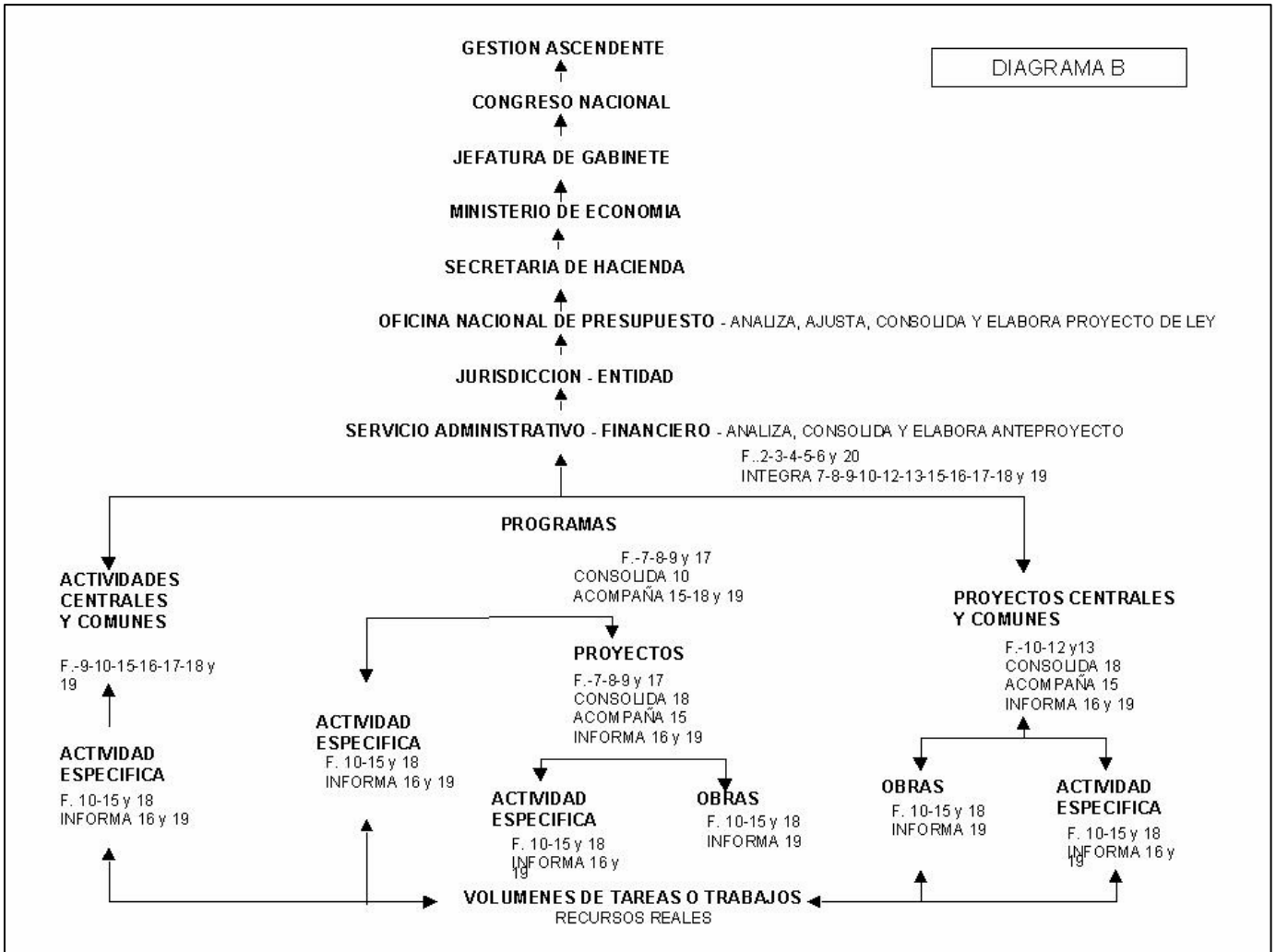
De igual forma, se hace necesaria la participación directa de los jefes de programas en el proceso de formulación de su presupuesto, pues suele suceder, con mucha frecuencia, que a cargo de los programas se encuentran figuras políticas o especialistas en disciplinas diferentes a las administrativas, que la mayoría de las veces delegan en personal subalterno aspectos tan importantes como son, por ejemplo, determinar la política que debe seguirse a nivel de programa y su gerencia.

GRAFICO IV. Gestión Descendente en la Formulación del Presupuesto



Fuente: Manual del Sistema Presupuestario Público en la República Argentina ONP- Ministerio de Economía (1999)

GRAFICO V. Gestión Ascendente en la Formulación del Presupuesto



Fuente: Manual del Sistema Presupuestario Público en la República Argentina
 ONP- Ministerio de Economía (1999)

c) Elaboración del proyecto de ley de presupuesto.

Al recibir el conjunto de descripciones y formularios que componen el anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción o entidad, la Oficina Nacional de Presupuesto procede a efectuar los análisis correspondientes. Estos análisis se concentran, primeramente, en verificar la existencia o no de coherencia entre la política presupuestaria que se le remitió a la institución mediante oficio y la que surge del estudio del proyecto de presupuesto recibido. En caso de que se produzcan discrepancias las mismas deben estar suficientemente fundamentadas por la institución y son objeto de consideración entre las autoridades de la jurisdicción o entidad y la Subsecretaría de Presupuesto, quien, debe contar con

los informes de los analistas de la Oficina Nacional de Presupuesto. Es importante destacar que, de la participación activa que tengan los analistas en la etapa de elaboración de los anteproyectos de presupuestos de los organismos, dependerá que los informes señalen con precisión las causas de las discrepancias y las razones que han tenido los organismos para desviarse de la política presupuestaria fijada o de los formularios e instructivos que se les han remitido. Como se puede apreciar, no encontrar satisfactorio el proyecto de presupuesto presentado, conlleva a la realización de un proceso de “idas y regresos” hasta llegar al ajuste que, necesariamente, permitirá la aprobación del presupuesto de la jurisdicción o entidad para el año que se presupuesta.

Estructura de la Ley de Presupuesto

De acuerdo a la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control de la Administración Nacional la estructura de la Ley de Presupuesto es la siguiente:

- Titulo I “Disposiciones Generales”
- Titulo II “Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central”
- Titulo III “Presupuesto de Recursos y Gastos de los Organismos Descentralizados”

En el reglamento parcial N° 1 de la ley antes citada, se especifica que las disposiciones generales constituyen normas complementarias que se relacionan con la aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto. Incluirá, asimismo, los cuadros agregados que permiten una visión global del presupuesto y sus principales resultados.

Estas disposiciones se deben presentar en capítulos que contengan las normas generales y las específicas del Presupuesto de la Administración Central y los Presupuestos de los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.¹¹

En el presupuesto General de la Administración Nacional se incluyen las siguientes clasificaciones:

- Los Recursos se presentan ordenados:

- A. Por rubros
- B. Económica
- C. Institucional

- Los Gastos se presentarán ordenados a las clasificaciones siguientes:

- A. Institucional
- B. Objeto del Gasto
- C. Económica
- D. Finalidades y Funciones

E. Fuentes de Financiamiento

F. Localización Geográfica

- La Cuenta Ahorro, Inversión, Financiamiento y sus resultados.

En la Administración Central se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar en el ejercicio a nombre del Tesoro Nacional, las donaciones y los provenientes del Crédito Público. No se incluyen las coparticipaciones de impuestos nacionales que son transferidas directamente por el Banco de la Nación Argentina a las provincias. Por otro lado, se consideran como gastos del ejercicio a todos aquellos para los que se programe su devengamiento en el periodo.

El contenido de la información es la siguiente:

1. Proyecto de Presupuesto de Recursos de la Administración Central.
2. Proyectos de Presupuesto de Gastos de las jurisdicciones presupuestarias que conforman la Administración Nacional.

La clasificación de Jurisdicciones se incluye en el Presupuesto de la Administración Nacional y debe sujetarse a la Ley de Ministerios.

El Presupuesto de gastos, una vez distribuida la Ley, de cada uno de los organismos de la Administración Central se estructura en programas, subprogramas, proyectos, obras y actividades, según corresponda. En cada uno de los programas se debe describir su vinculación cualitativa y cuantitativa con las políticas nacionales a cuyo logro contribuye. Además debe contener los datos siguientes:

- A. Listado de los subprogramas, proyectos y actividades que lo condicionan.
- B. Metas y producción terminal.
- C. Recursos humanos en cantidades de cargos y horas de cátedra.
- D. Información física y financiera de los proyectos de inversión.
- E. Créditos presupuestarios por incisos.

En cada categoría programática los créditos presupuestarios se agrupan, de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto, a nivel de inciso y partida principal.

Asimismo, se podrán establecer partidas de gastos que, no obstante estar destinadas a satisfacer necesidades políticas, no se identifican con ninguna de las funciones de producción de bienes y servicios de la jurisdicción o entidad contenidas en su estructura programática, por lo que se las considera como partidas no asignables a programas y se las identifica claramente respecto de su objetivo.

El Título III para cada una de las Entidades contiene información clasificada de manera similar a la solicitada para la Administración Central.

Cabe destacar que al elaborarse el Proyecto de Ley de Presupuesto, queda en el órgano rector del sistema toda la información utilizada y desagregada a su último nivel, por lo que, luego de sancionada la ley, la Oficina Nacional de Presupuesto puede elaborar sin inconvenientes la distribución administrativa de los créditos, conforme a lo requerido por el artículo 30 de la ley N° 24.156 (la misma es aprobada mediante Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros).

2.2. La transparencia presupuestaria

La transparencia en los actos de gobierno es, como hemos visto en el capítulo I, un fenómeno condicionado al contexto histórico-institucional y social de cada país. En consecuencia, entendemos que es en extremo arduo definir parámetros absolutos que permitan determinar transversalmente la obtención de un apropiado grado de transparencia internacional. La incorporación de elementos desde una perspectiva histórica quizás pueda arrojar mayor luz a nuestra argumentación en este punto. Como regla general encontramos que cuando en una determinada sociedad en un determinado momento histórico se generaliza la percepción de un manejo discrecional y hermético de los asuntos públicos, ésta reacciona (de manera pacífica o no) dando lugar a importantes reformas institucionales.

En materia del uso de los recursos públicos, contamos con el caso, por ejemplo, del conflicto entre la nobleza y la monarquía inglesa en el siglo XIII que derivó en la firma de la Carta Magna y de los Estatutos de Oxford. Estos instrumentos constituyen antecedentes claros del presupuesto público de aprobación legislativa anual. Sin embargo, dicho logro no fue internalizado por muchas otras naciones de Europa hasta bastante tiempo después. Otro ejemplo ilustrativo lo proporcionan las 13 colonias norteamericanas rebelándose pioneramente a su metrópoli con el argumento de que sin representación (legislativa) no aceptarían tributar. Los patrones observados indican que en las democracias modernas existe una relación directa entre la existencia de una orgullosa conciencia cívica y la demanda social de transparencia. El equilibrio se hallará entonces en aquel punto en el que los gobiernos satisfagan esa demanda, neutralizando su potencial desestabilizador. Lo anterior sugiere que una sociedad complaciente y dócil frente a las arbitrariedades de su gobierno puede estar en “equilibrio” con un nivel de transparencia u opacidad que a otra le resultaría insoportable.

2.2.1. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN ARGENTINA

En Argentina se define oficialmente a la Transparencia Fiscal o Presupuestaria como “la concreción de la obligación del administrador público o mandatario de rendir cuentas de su gestión ante su mandante (el ciudadano), sus representantes constitucionales y los órganos de control, ofreciendo elementos que permitan juzgar su conducta de manera tal que se comprenda sin duda ni ambigüedad. Este concepto está ligado a la expectativa de dar una explicación responsable a través de cuentas públicas que sean claras y verificables”²⁵.

Otra definición (de carácter no oficial) la proporciona Poder Ciudadano en el trabajo de elaboración del índice de transparencia presupuestaria en Argentina (2003). Allí la define como “un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia”.²⁶

2.2.2. MONITOREO INTERNACIONAL DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

A pesar de nuestras reservas en relación a la comparabilidad de los grados de transparencia entre países, reconocemos que existen diversos esfuerzos a nivel internacional por establecer en forma consistente estándares homogéneos en la materia.

a) Fondo Monetario Internacional

El FMI desarrolla una intensa labor de monitoreo de los países y para ello ha aprobado una serie de estándares y códigos reconocidos internacionalmente concernientes a 12 áreas que se dividen en tres grandes ramas, a saber: **estándares de transparencia**, **estándares del sector financiero** y **estándares relacionados con la integridad del mercado**. Es de nuestro interés aquí solo la primer rama cuyos estándares se exponen a continuación:

25 SECRETARIA DE HACIENDA (1999) , “El sistema presupuestario público en la Argentina” Ministerio de Economía, Buenos Aires, Pág.173.

26 PODER CIUDADANO (2003) , “Análisis formal institucional de la transparencia presupuestaria - El caso de Argentina” Buenos Aires, Argentina.

CUADRO XVI. Estándares de Transparencia del FMI

Estándar		Código
ESTANDARES DE TRANSPARENCIA	Divulgación de Datos	Normas Generales / Especiales para la divulgación de datos
	Transparencia Fiscal	Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal
	Transparencia de Política Monetaria y Financiera	Código de buenas prácticas de transparencia en Políticas monetaria y financiera

En relación a la divulgación de datos el FMI alienta a los distintos países a mejorar la calidad y oportunidad de la información producida suscribiéndose a estándares generales y especiales de divulgación de datos. El estándar especial para la divulgación de datos (SDDS) está diseñado para guiar a países que ya poseen o buscan acceso a los mercados internacionales de capitales. Al suscribirse al SDDS los países se comprometen a publicar información de acuerdo a un formato estándar y a explicar sus prácticas de divulgación. El estándar general para la divulgación de datos (GDDS) está abierto a todos los países miembros del fondo y cubre información socio-demográfica, macroeconómica y financiera.

En materia propia de transparencia fiscal, el FMI alienta internacionalmente la adopción del “Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal”. El código tiene como fin último fomentar un debate público bien informado sobre el diseño y los resultados de la política fiscal y se basa en los 4 criterios que se definen y desagregan a continuación:

A. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

A.1. El sector gobierno deberá distinguirse del resto del sector público y del resto de la economía. Asimismo, dentro del sector público, las funciones de política y gestión deberán ser claras y divulgarse al público.

A.2. *Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.*

B. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

B.1. Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.

B.2. Deberá contraerse el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

C. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

C.1. En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

C.2. La información presupuestaria deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.

C.3. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados, así como los que se apliquen a la recaudación de ingresos.

C.4. Deberá presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al poder legislativo y al público.

D. GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

D.1. Los datos fiscales deberán cumplir las normas generales aceptadas sobre la calidad de los datos.

D.2. La información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente.

Para evaluar el grado de congruencia de las practicas nacionales con estos estándares el FMI realiza a requerimiento de cada país estudios que se formalizan en un “Reporte sobre la Observancia de los Estándares y Códigos” (ROSC). Cabe hacer notar, sin embargo, que los ROSC no desarrollan rankings ni emiten un dictamen de aprobación o desaprobación de las practicas y que los países conservan la discrecionalidad de implementar o no las recomendaciones hechas al final de los informes²⁷.

El FMI ha realizado en los últimos años numerosos reportes sobre la observancia de los estándares y códigos (ROSC) en Argentina. Los reportes referidos a estándares de transparencia fueron efectuados a lo largo del año 1999 como lo muestra el cuadro XIX.

CUADRO XVII. Reportes sobre Observancia de los Estándares y Códigos en Argentina

Estándares de Transparencia	ARGENTINA	
	ROSC	AÑO
Divulgación de datos	X	Abr-99
Transparencia fiscal	X	Abr-99
Transparencia en la política financiera y monetaria	X	Abr-99

Fuente: FMI

b) IBP / Fundar / Poder Ciudadano:

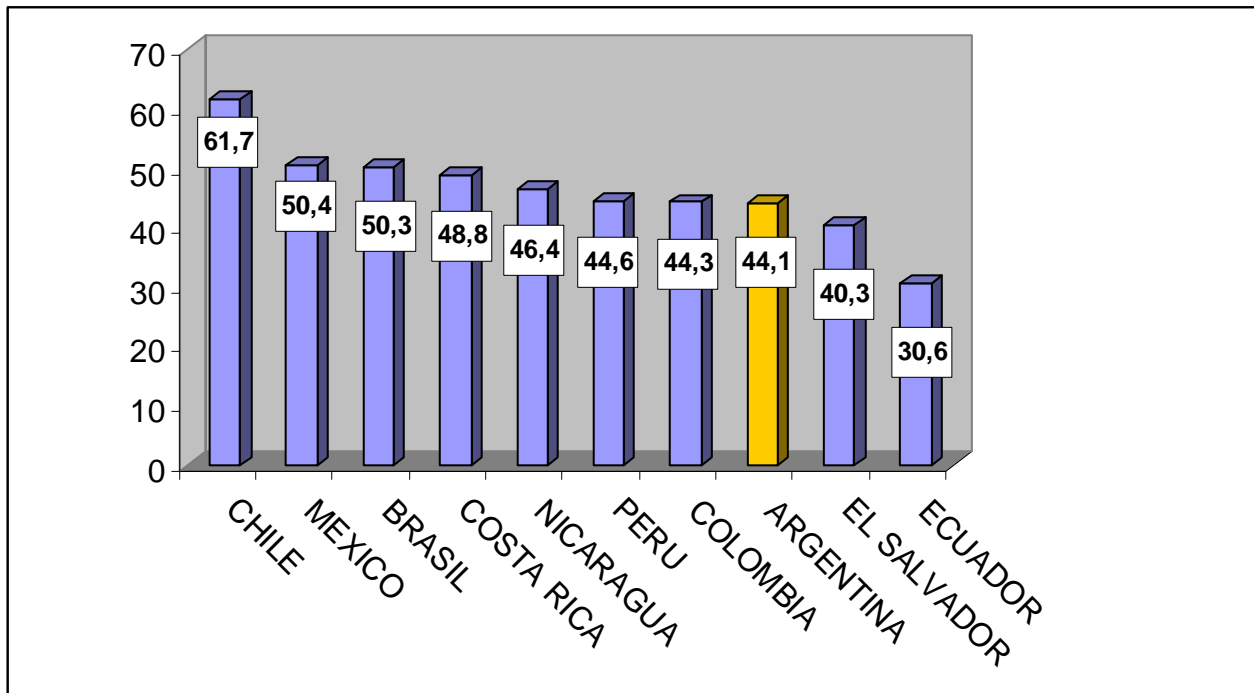
Otro esfuerzo internacional por relevar la transparencia presupuestaria que ya comentáramos proviene de un conjunto de ONGs latinoamericanas y es auspiciado por International Budget Project (IBP). Esta ONG con sede en Washington D.C. aunó esfuerzos con otras ONGs para generar un índice que permitiera medir el grado de transparencia en el gasto público de varias naciones latinoamericanas y que a la vez permitiera hacer comparaciones tanto entre países como a través del tiempo. La representación de Argentina

27 “Standards and Roles: The Role of the IMF. A factsheet” (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm>)

para este trabajo recayó en Poder Ciudadano, una ONG largamente vinculada a la cuestión de la transparencia pública y representante local de Transparency International.

La metodología para construir el Índice de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada por primera vez en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para la segunda edición del Índice (2003) se utilizó la misma metodología con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países: los cinco países iniciales mas Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

GRAFICO VI. Índice General de Percepción de Transparencia Presupuestaria



Fuente: IBP (2003)

2.2.3. NORMAS DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

En materia específica de presupuesto público encontramos infinidad de disposiciones acerca de su transparencia. En esencia, el presupuesto público es un instrumento que refleja un proceso de decisión social que en el caso de una democracia representativa recae en el Congreso Nacional. De modo que por su naturaleza el presupuesto público ya presupone su conocimiento, discusión y determinación por parte de la ciudadanía en general y de sus representantes electos en particular. Sin embargo, el grado de apertura de la información no es uniforme a lo largo de las distintas etapas del proceso presupuestario, atentando esta situación contra la calidad del proceso general en vista de que, como ya apuntáramos, existe un evidente condicionamiento secuencial entre las etapas.

La ley N° 24.156 de Administración Financiera (1993) al enumerar sus objetivos, destaca el desarrollo de sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas.²⁸

En una prueba piloto, el Decreto 928/96 (1996) estableció para un determinado grupo de organismos descentralizados la obligatoriedad de elaboración de: a) planes estratégicos orientados al ciudadano y a la medición de resultados, b) modelos de gestión participativa, c) programas para prevenir y detectar fraude y corrupción, d) sistemas de información para la transparencia, e) estados de resultados y memorias anuales con indicadores claves del desempeño operacional, y f) audiencias públicas, al menos una vez al año, para difundir los resultados de la gestión.

Por su parte, la ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal (1999) fijó entre sus objetivos fundamentales mejorar la gestión pública a través de una mayor publicidad de los actos de gobierno. En este sentido en su artículo 8° señala que la siguiente documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:

- a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- b) Órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;
- c) Órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- d) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- e) Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;
- f) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;
- h) Listados de cuentas a cobrar;
- i) Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
- j) Estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine;
- k) Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos;

28 Ley 24.156, artículo 4 inciso c).

l) Toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5º, inciso b), de la presente ley. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el señor Jefe de Gabinete de Ministros;

m) Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley.

Otras normas de carácter más específico afectan de manera puntual la transparencia de los procesos de adquisición de recursos para la gestión pública. Adoptaremos para referirnos a esas normas un criterio clásico de categorización de los recursos que los clasifica en Recursos Humanos y Recursos Físicos (incluiremos en este último los servicios de carácter no personal).

a) Transparencia en la administración de Recursos Humanos.

En relación a la contratación y administración de Recursos Humanos para la Administración Pública, la Argentina cuenta con la Ley Nº 25.164 que constituye el marco general de regulación del empleo público nacional, sin desmedro de la existencia de algunos regímenes particulares (Fuerzas Armadas, Servicio Diplomático, Clero y otras). La Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete (quien delega esta función en la Oficina Nacional de Empleo Público) se erige como órgano rector del sistema de recursos humanos continuando con el criterio imperante en todos los sistemas de administración financiera de centralización normativa y descentralización operativa. La Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) tiene como responsabilidad “entender en el proceso de administración estratégica de los recursos humanos en la Administración Nacional que permita reclutar efectiva y eficientemente, gerenciar y retener una fuerza de trabajo de alta calidad y diversidad técnica, contribuyendo a fortalecer el concepto de cliente interno de las áreas jurisdiccionales de personal.”. Entre las varias acciones que debe desarrollar la ONEP, las que merecen atención en virtud de nuestro estudio son:

- “Dotar de mayor nivel de transparencia a los temas vinculados con el empleo público”
- “Brindar a las autoridades, a los empleados activos, jubilados o retirados y a la ciudadanía en general, información sobre el empleo público y la normativa aplicable”.²⁹

Asimismo el Ministerio de Economía cuenta en su Secretaría de Hacienda con una Dirección Nacional de Ocupación y Salarios (DNOS) cuya responsabilidad primaria es “analizar, coordinar y fiscalizar la elaboración de niveles salariales y sistemas de remuneraciones del Sector Público Nacional, en el marco de la política salarial establecida por el Gobierno Nacional. Le cabe también participar en el desarrollo, coordinación y ejecución del Sistema Integrado de Información Física y Financiera en la parte correspondiente a los recursos humanos y salariales”. La DNOS publica el Informe Mensual de Ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional donde se expone la evolución de la ocupación abierta institucionalmente y discriminando la ocupación permanente de la transitoria. Del mismo modo la

29 Decreto 078/2002, Anexo II.

DNOS es la responsable del capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal, documento al que nos referiremos más adelante.

Resulta metodológicamente conveniente reproducir las categorías de empleo público que reconoce la ley marco a los efectos de relevar en forma diferenciada el grado de transparencia con que se conduce la gestión de cada una.

La primera categoría es la correspondiente al llamado **régimen de estabilidad** y comprende al personal que ingresa a los cargos pertenecientes al régimen de carrera mediante los mecanismos de selección que establecen la respectiva reglamentación.³⁰ La financiación de estos cargos es prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

En sus aspectos operativos el régimen de estabilidad se organiza alrededor del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y es normado por el decreto 993/91 y sus modificatorias, que le fijan niveles, grados, requisitos, etc. Periódicamente la ONEP publica sobre una base anual en su página de Internet un Boletín Estadístico que informa sobre la magnitud y composición (por edad, sexo, nivel de instrucción, etc.) de los agentes desagregado por jurisdicción o entidad.

La segunda categoría corresponde al **régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado** que comprende exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no pueden ser cubiertos por personal de planta permanente. La Ley de Presupuesto fija anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación de este régimen.

Este régimen ha sido normado sucesivamente por los decretos 92/95 y 1184/01 (este último aún en vigencia con modificaciones) y por varias resoluciones. Resulta especialmente importante para nuestro análisis lo establecido en la legislación acerca de los esfuerzos de transparencia en el uso de este mecanismo. En concordancia con lo dispuesto normativamente, las autoridades políticas responsables (en las jurisdicciones, los ministros) deben asegurar que la nómina de las personas contratadas se encuentre disponible en la página de Internet de la jurisdicción o entidad, además de remitirla a la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros para su publicación en la página de Internet de la Oficina Nacional de Empleo³¹. En el relevamiento hecho a las páginas de Internet de los diez ministerios a mediados de Enero de 2004 se constató que muy pocos cumplen con la obligación de publicar esta información (el Ministerio de Defensa es uno de ellos). En cambio, en la página de Internet de la ONEP se puede encontrar el Registro Central de Personal Contratado donde la nómina se desagrega por jurisdicción o entidad y en donde se exponen nombre del contratado, CUIT, plazo del contrato y dedicación (actualizado a Diciembre de 2003). Adicionalmente se encuentran en la página de Internet de la ONEP informes de análisis estadísticos sobre el universo de los contratos considerados en periodos anuales.

30 Decreto 1421/2002.

31 Decreto 1184/2001 Anexo I Art.2 (<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/texactdto1184-2001.htm>)

Finalmente contamos con el **régimen de prestación de servicios del personal de gabinete** de las autoridades superiores que solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesa en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación puede ser cancelada en cualquier momento. A pesar de la alta discrecionalidad en el uso de estos fondos (ya que las unidades retributivas se pueden distribuir de la manera deseada) no existe ninguna disposición que imponga obligación de publicar la composición del personal de gabinete.

b) Transparencia en la Contratación de Recursos Materiales.

El Decreto 1023/2001 por el que se aprobó el "Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional", se basa, entre otros, en el principio de transparencia de las contrataciones del Sector Público y dispone la obligatoriedad de difusión en la página de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) de las siguientes etapas de los procedimientos de contratación llevadas a cabo por toda la Administración Pública Nacional:

- Las convocatorias,
- Los proyectos de pliegos correspondientes a contrataciones que la autoridad competente someta a consideración pública,
- Los pliegos de bases y condiciones,
- El acta de apertura,
- Los cuadros comparativos,
- Los dictámenes de evaluación,
- Las adjudicaciones y
- Las órdenes de compra.

2.3. Etapas del ciclo presupuestario de defensa

2.3.1. DIFICULTADES ESTRUCTURALES QUE AFECTAN AL CICLO PRESUPUESTARIO EN DEFENSA

Previo a entrar a examinar las características del ciclo presupuestario de defensa resulta oportuno intentar identificar las limitaciones contextuales a las que se enfrenta. Hemos dividido en tres niveles los planos desde donde se analizaremos las restricciones estructurales: el plano político general, el plano específico de la política de defensa y finalmente el plano de la directiva militar.

a) DIFICULTADES DERIVADAS DEL MARCO POLÍTICO GENERAL.

Durante la mayor parte del período comprendido entre 1930 y 1983, las Fuerzas Armadas Argentinas actuaron como una fuerza política, asumiendo el control del gobierno o intentando limitar la capacidad de los presidentes civiles, habiendo contado siempre para ello con el apoyo de sectores civiles locales y de grupos o países extranjeros, con las secuelas propias que ese comportamiento dejara en la sociedad toda.

A partir del retorno a la normalidad constitucional, acaecido el 10 de diciembre de 1983, la República Argentina fue recuperando paso a paso la vigencia de las instituciones democráticas, rigiendo actualmente el pleno "estado de derecho", que implica la inexistencia de área alguna de la actividad del sector público que exceda el contexto impuesto por el plexo jurídico del Estado Argentino. En consecuencia, las Fuerzas Armadas y sus integrantes no han escapado a este contexto impuesto por la consolidación del país dentro de un sistema político de carácter democrático.

El conjunto de medidas políticas adoptadas por los sucesivos gobiernos constitucionales, el cambio de actitud pública de los ciudadanos hacia los militares y los cambios institucionales que los propios jefes militares introdujeron, en particular a partir de la década del 90, permiten asegurar que las Fuerzas Armadas argentinas se encuentran plenamente subordinadas a los poderes político-institucionales de su Nación, de un modo consciente y espontáneo, observándose en el país un cambio de actitud que implica por parte de los militares el acatamiento pleno de la Constitución y las leyes. Un buen ejemplo de esto fue la actitud asumida por las Fuerzas durante las sucesivas crisis institucionales que afrontó este país entre diciembre de 2001 y los primeros meses del año 2002 y los relevos en las cúpulas militares dispuestos por el actual Presidente de la Nación al asumir su cargo en mayo de 2003, sin que ello haya sido generador de planteamientos militares o desobediencias.

En los primeros años del retorno a la democracia, comenzó a producirse un proceso de disminución del presupuesto de defensa, visto también por las dirigencias civiles de entonces como forma de control político sobre las fuerzas armadas en momentos políticamente complejos como los que caracterizaron a la Argentina de la década de 1980. Así, el sector defensa en las últimas décadas fue objeto de un drástico "downsizing" que ha sido calificado como un "proceso de desmovilización y desarme" sin que mediara, en lo

que hizo a la defensa y la vida institucional de las Fuerzas Armadas, ningún tipo de evaluación – al menos general – de carácter estratégico.³²

La sanción de las leyes de **Defensa Nacional**³³ en 1988 , **Seguridad Interior**³⁴ en 1992 y **de Reestructuración de las Fuerzas Armadas**³⁵ en 1998 , las que contaron con el apoyo unánime de todos los sectores políticos representados en el Congreso Nacional, establecieron el marco jurídico regulatorio en el cual se enmarcaron legalmente las Fuerzas Armadas en la democracia. Dichas leyes, que nacieron impulsadas desde el propio Poder Legislativo, conformaron el soporte legal que permitió consolidar una serie de definiciones y generar una estructura sólida sobre la cual se encuentran organizadas las Fuerzas Armadas y todo el Sistema de Defensa, merced a la adecuada articulación de estas tres leyes entre sí.

No obstante lo expuesto precedentemente, se debe señalar que algunos aspectos de relevancia de estas leyes no han sido cumplidos o no fueron implementados, como resulta ser en la Ley de Defensa la no conformación del Consejo de Defensa Nacional(CODENA), así como tampoco fueron elaboradas todas las leyes complementarias que establecía el artículo 46 de la citada norma.

Por su parte, en 1998 la promulgación de la ley de "Reestructuración de las FF.AA." había abierto la alternativa de comenzar a revertir las dificultades logísticas que afrontaban las fuerzas armadas, pero lo allí legislado en materia de financiamiento para el presupuesto del área de defensa no fue finalmente llevado a cabo, e hizo estancar los planes y programas en elaboración. Se aprecia que las disposiciones presupuestarias marcadas por la ley no encontraron espacio político ni financiero para ser desarrolladas en el marco de la prolongada crisis económica y social que vivió la Argentina desde 1998, y que hizo eclosión a fines del año 2001.

Así, en los años sucesivos el Ministerio de Defensa no elaboró ni ejecutó algunas de las tareas que se le fijaran en el artículo 33 del título VI (disposiciones transitorias), lo que incluye la no redacción de la reglamentación de la citada ley, y la no inclusión en el presupuesto por parte del PEN de las pautas financieras y demás mecanismos estableci-

32 LOPEZ Ernesto (1994) "La reducción del gasto militar en la Argentina : algunas implicaciones económicas y políticas", Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú.

33 Ley Nº 23.554 (de Defensa Nacional). Promulgada en el año 1988, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional, fijando sus finalidades y delimitándola claramente de la Seguridad Interior. Establece pautas de organización de las FF.AA. y delimita el campo de actuación de sus mandos, bajo la figura de Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de ellas, buscando de privilegiar el accionar militar conjunto. Sienta también las bases para el Servicio de Defensa Nacional, la Organización Territorial y la Movilización.

34 Ley Nº 24.059 (de Seguridad Interior). Sancionada en 1992 y modificada posteriormente por la Ley Nº 24.194. Conformada la estructura necesaria a sus fines con las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Policiales(Federal y provinciales). Crea el Consejo de Seguridad Interior, del cual son miembros no permanentes el Ministro de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Prevé la participación de las FF.AA. solo en casos claramente especificados y limitados.

35 Ley Nº 24.948 (de Reestructuración de las Fuerzas Armadas). Sancionada en 1998, establece las bases políticas y funcionales básicas para dicha reestructuración en el mediano plazo, fijando principios fundamentales y disponiendo modalidades generales para el empleo del Instrumento Militar, como así también sobre su organización, despliegue, personal, equipamiento y financiamiento.

dos para encarar la modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas. El Parlamento tampoco logró constituir la “Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar”, prevista en el artículo 30 de la referida ley.

A modo de ejemplo, se cita que entre 1984 y 1996, los gastos militares, como parte del presupuesto nacional, fueron reducidos a la mitad, y luego como consecuencia de la crisis económica se redujeron aún mucho más. En contrapartida, las Fuerzas en el mismo período implementaron medidas que les permitieron adaptarse a la nueva situación presupuestaria. En el caso del Ejército este llevó adelante drásticas reducciones al punto que, en 1996, la fuerza tenía 42.000 efectivos vale decir la mitad de lo habitual. Además debió embarcarse, a principios de los 90, en una reestructuración que disolvió 80 unidades y reubicó otras lejos de los centros urbanos para poder vender sus terrenos³⁶; la Armada y la Fuerza Aérea aplicaron medidas similares.

En este sentido, cabe destacar especialmente que a partir de los 90 se ha observado una fuerte preeminencia de los sucesivos Ministros de Economía por sobre las demás áreas de gobierno para sostener las decisiones que este adopta en materia presupuestaria, habiendo prevalecido sus criterios en la materia, incluso por sobre los pareceres y opiniones del Jefe de Gabinete de Ministros y de los miembros del Parlamento Argentino. En esto son coincidentes la mayoría de los analistas que abordan el “caso argentino”; tal como lo hace David Pion-Berlin quien señala: *“...consideraciones de seguridad nacional y consideraciones fiscales están ampliamente divorciadas unas de otras, tomando precedencia las últimas. Esto significa que lo militar es dejado “out of the loop”. El curso de las decisiones presupuestarias no contempla un intercambio constante entre estrategias de defensa y fiscales. Solo después que el presupuesto es confeccionado y aprobado los militares se mueven al centro del escenario, con planificadores y programadores para diagramar como gastarán los magros fondos que les han sido asignados. Los economistas pertenecientes a la secretaría de finanzas no están obligados a mantener consultas con los expertos de defensa sobre como el tamaño del presupuesto impactará sobre los objetivos de la seguridad nacional”³⁷.*

A diferencia de otras áreas, el parlamento argentino ha tenido una actitud bastante proactiva en lo referente a la producción legislativa de defensa, aunque por otro lado ha tenido un éxito bastante dispar para controlar la efectiva aplicación de la misma. Otro aspecto de importante peso es la casi exigua participación de las comisiones de defensa en el proceso de aprobación del presupuesto. Como veremos mas adelante, el reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación limita la participación de las comisiones permanentes en la parte del presupuesto de su área tan solo a prestar conformidad a las modificaciones que se estudien en la comisión de Presupuesto y Hacienda, mientras que el reglamento de la Cámara de Senadores no hace referencia sobre el asunto.

Finalmente queda por analizar la capacidad y desempeño de los funcionarios que conforman el Ministerio de Defensa, para los cuales no se ha desarrollado una carrera que atienda la especificidad de las tareas que deben desempeñar. La situación expuesta,

36 POTASH, Robert - Diario “La Nación” del 23 de octubre de 2003.

37 PION BERLIN, David (1997) “Through Corridors of Power : Institutions and Civil-Military Relations in Argentina”.

pese a la continuidad de gran cantidad de estos agentes, desmerece la gestión administrativa dentro del Ministerio.

b) DIFICULTADES DERIVADAS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

En este aspecto no se observan impedimentos formales por parte del gobierno civil democráticamente constituido para ejercer el control y conducción de las Fuerzas Armadas en la República Argentina, tal cual fue expresado en el punto precedente. Sin embargo, en los hechos en la Argentina se puede constatar que en términos generales durante los últimos 20 años la clase política y los gobiernos han puesto atención casi exclusivamente en la problemática vinculada con las relaciones civiles-militares, dejando desatendidas en la práctica muchos aspectos de la planificación y conducción de la defensa como política de Estado, mas allá del marco legal que se encuentra claramente definido como veremos a continuación.

La Constitución Nacional incluye en su Preámbulo, donde se declaran los altos propósitos constitutivos de la Nación Argentina, la necesidad de proveer a la defensa común, estableciendo el deber de todo argentino de armarse en defensa de su Patria y de la Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso Nacional y a los decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional.

La política de defensa nacional de la Argentina sustenta un pensamiento en el que prevalece una estrategia de carácter disuasivo, con el propósito de resguardar y proteger los intereses vitales de la Nación (art. 2º Ley de Defensa Nacional) y coadyuvar al mantenimiento de la paz y seguridad internacional (art. 2º Ley de Reestructuración).

Asimismo, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas el país ha reafirmado su expresa renuncia a la agresión armada como forma de alcanzar sus objetivos políticos nacionales, los que declara que concretará mediante soluciones de tipo negociada.

También de conformidad con los acuerdos y compromisos internacionales que ha suscripto, el país ha renunciado a la adquisición, desarrollo, construcción y/o empleo de armas de destrucción masiva, propiciando la adhesión a esos acuerdos de otros países, en particular los de la región.

El marco legal vigente que sustenta la política de defensa está dado por las tres leyes que ya hemos mencionado en el punto precedente y que son: la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Este cuadro básico del ordenamiento jurídico que da marco a la Defensa se completa con el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1116/96, mediante el cual se impartió la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto que permitió definir las misiones del Instrumento Militar y las funciones de las Fuerzas Armadas actualmente en vigor.

El objetivo político que motivó a los gobiernos involucrados a definir un nuevo perfil para sus Fuerzas Armadas, en vista de los cambios estratégicos producidos a nivel internacional y regional, ha tenido como consecuencia la adaptación del instrumento militar a las nuevas demandas que se presentaron en el escenario mundial, redefiniendo las misiones militares tal cual lo expresado en el "LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA"(1999) y en la publicación "Revisión de la Defensa 2001"(ver capítulo 1 punto 2).

Estas misiones del Instrumento Militar³⁸ han sido así definidas:

a) Misión Principal

- "Actuar en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva, a fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la Nación frente a agresiones de origen externo" .

b) Misiones Complementarias -

-"Participar en operaciones de paz y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de organismos internacionales"

-"Participar en operaciones de seguridad interior en los términos que prescribe la Ley de Seguridad Interior".

-"Participar en el desarrollo de un sistema de defensa regional, que contemple medidas de cooperación militar, de fomento de la confianza mutua y otras en el marco regional e internacional, para la prevención de situaciones de conflicto".

-"Participar en operaciones de apoyo a la comunidad".

Independientemente de lo expuesto en los párrafos precedentes, asumiendo el criterio de que la política se refleja a través de los procesos de asignación de recursos, podemos afirmar que la política de defensa (corporizada en los sucesivos presupuestos de los últimos 20 años) muestra como toda variación relevante un drástico "downsizing" del instrumento militar. Ese achicamiento operó a través de un mecanismo de adaptación progresivo e iterativo, forzando a que las respuestas institucionales no fuera el resultado de una definición estratégica del más alto nivel sobre las capacidades militares a mantener, potenciar o eliminar.

La percepción de amenazas no ha jugado un rol muy importante en la configuración de la política de defensa. Podría atribuirse que la marcada percepción de distensión regional ha contribuido efectivamente a legitimar la acelerada reducción de la magnitud de recursos asignados a la defensa en los últimos 15 años. Pero de ninguna manera podrá pretenderse asignarle un mayor mérito ya que entre otras cosas, esa nueva percepción no ha tenido un significativo efecto sobre aspectos centrales de la política de defensa como la organización, despliegue y equipamiento de sus fuerzas armadas. Resulta improrrogable comenzar a reemplazar el enfoque fiscalista de "downsizing" por el enfoque estratégi-

38 Las Fuerzas Armadas son el Instrumento Militar de la defensa nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva.(art. 20 de la Ley de Defensa). Las Fuerzas Armadas estarán constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto.(art. 21 de la Ley de Defensa).

co de "resizing". Las orientaciones para ello fueron brindadas por el consenso de las fuerzas políticas en la mencionada ley de reestructuración.

Finalmente, cabe acotar que el plexo legal vigente que aborda la problemática de la seguridad interior ha dejado claramente establecido el no empleo de las Fuerzas Armadas dentro de este campo que es de acción primaria para las Fuerzas Policiales y de Seguridad³⁹, por lo que no se generan dualidades al respecto. Solo eventualmente prevé la posible participación de militares en roles de apoyo logístico, como así también considera casos de excepción como lo son la defensa de sus propias unidades y oportunidades en que elementos de combate de las Fuerzas Armadas podrán llegar a ser empleados en el restablecimiento del orden interno, previa declaración del "estado de sitio" según los procedimientos establecidos por la Constitución.

El Gobierno asumido el 25 de mayo de 2003 ha percibido la necesidad de generar una visión estratégica propia que permita orientar el pensamiento estratégico militar que dará lugar al establecimiento del futuro perfil de las Fuerzas Armadas. Para ello creó un espacio de debate extendido al ámbito académico, a través de la convocatoria a un foro de discusión y pensamiento que denominó "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática"⁴⁰.

Se aprecia que además se hace imperativo generar los mecanismos que hagan efectivo todo el proceso de planeamiento a nivel nacional, prácticamente inexistente en la actualidad.

c) DIFICULTADES DERIVADAS DE LA DIRECTIVA MILITAR

En la Argentina, el diseño del Instrumento Militar debe responder a los requerimientos impuestos en la Directiva Estratégica Militar (DEMIL), siendo éste un documento de carácter secreto que da una respuesta balanceada para cumplir con las misiones que surgen del planeamiento militar desarrollado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a tal fin.

En la faz presupuestaria, cabe destacar que históricamente el Ejército ha sido la fuerza preponderante o de mayor peso dentro del Instrumento Militar Argentino, tanto por el número de efectivos como por el volumen y despliegue de sus medios, siguiéndole la Armada y la Fuerza Aérea en ese orden, situación esta que se mantiene al presente.

Ese ordenamiento se ha visto claramente reflejado en los distintos presupuestos anuales hasta el año 1998, a partir de donde se observa una alteración de esa tendencia,

39 El país cuenta además con dos Fuerzas de Seguridad dependientes de otra área de gobierno. Las mismas no forman parte del Instrumento Militar: ellas son la Gendarmería Nacional y la Prefectura Nacional Naval; la primera posee estado militar, mientras que la Prefectura no. Sus tareas están básicamente ligadas al cumplimiento de funciones de policía de frontera y a desarrollar actividades relacionadas con la seguridad interior.

40 Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación N° 545/03.

dada por el incremento significativo en términos comparativos de las partidas de funcionamiento de la Fuerza Aérea, equiparándose prácticamente su presupuesto en ese rubro con el del Ejército (en 2002, de hecho, lo supera). Las diferencias señaladas se acentúan si incorporamos a las asignaciones presupuestarias del Tesoro Nacional para funcionamiento de cada Fuerza (Fuente de Financiamiento 11), los RAE (Recursos de Afectación Específica) que generan éstas, y el contrato por el suministro de repuestos y mantenimiento de aviones con la empresa Lockheed Martin Argentina, lo que ubica a la Fuerza Aérea como la de mayores recursos para cumplir con sus funciones.

Consultados en diferentes oportunidades distintos funcionarios del área de defensa sobre los motivos de esta modificación en la distribución del presupuesto, manifestaron desconocer esas razones atribuyendo el cambio producido a decisiones del propio Ministerio de Economía, lo que ratificaría lo expuesto con anterioridad sobre la preponderancia manifiesta de sus decisiones sin consulta y sin atender a las necesidades que surgen del planeamiento militar vigente.

En lo referente a los orígenes de los recursos para el funcionamiento de las FF.AA., debe señalarse que el gasto en Defensa en el marco de la legislación sobre administración financiera del Sector Público abarca la totalización de los insumos reales y financieros que el mismo involucra. Esto implica que los recursos para las fuerzas en su totalidad se encuentren incluidos dentro del Presupuesto Nacional, no existiendo otras fuentes de financiamiento adicionales que las allí previstas.

En términos generales alrededor del noventa y cinco por ciento de los recursos provienen de la fuente de financiamiento Tesoro Nacional y el restante corresponde a otros recursos. A modo de ejemplo, en el presupuesto del año 2003 los recursos de recaudación propia de la Jurisdicción Defensa alcanzaron el 5,67% del total.

Tampoco las Fuerzas poseen y/o administran empresas con fines comerciales. Las escasas empresas que operan bajo su jurisdicción, han sido conformadas por leyes específicas con el objetivo de fomentar y apoyar actividades y regiones distantes del país que no resultan atractivas para su explotación desde el punto de vista comercial para el sector privado; algunos ejemplos son L.A.D.E. (empresa aérea controlada por la Fuerza Aérea) y Transportes Navales (operada por la Armada). El producido que generan estas empresas debe ser incluido dentro del presupuesto de su respectiva fuerza como parte de los recursos previstos para cada una en su Fuente de Financiamiento 13 (Recursos con Afectación Específica).

2.2.2. DIFICULTADES PROPIAS DE LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO EN DEFENSA

a) *FORMULACION:*

En orden con lo señalado en el punto 1 de este Capítulo en cuanto a la etapa de formulación, se desarrolla la correspondiente al presupuesto de Defensa, es decir al amparo de la normativa vigente – Ley N° 24.156 – y de los lineamientos que para llevar este segmento del ciclo, emanan de las autoridades económicas.

El proceso general se inicia con el dictado por parte del Ministerio de Economía y Producción del Cronograma de elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto⁴¹, hecho que se produce cada año, generalmente en el mes de marzo, el cual regula todas las tareas que culminan con la elevación del proyecto respectivo al Honorable Congreso de la Nación.

Este hito se perfecciona con el envío, por parte de la Secretaría de Hacienda, a todas las Jurisdicciones y Entidades de copia de la norma emitida y algunas indicaciones referidas al cumplimiento de las actividades de información sobre políticas jurisdiccionales, cálculo de recursos y corrección de las aperturas programáticas. Cabe aclarar que en esta etapa no se recibe en las Jurisdicciones y Entidades información sobre política presupuestaria global.

En este tramo, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Defensa, a través de la Secretaría de Planeamiento da traslado de los requerimientos recibidos de Economía y fija los lineamientos técnicos para la formulación de los presupuestos preliminares de cada una de las subjurisdicciones (Fuerzas Armadas, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y demás organismos y entidades del área), estableciendo los plazos para la elevación.

Durante esta etapa, la tarea se realiza en el seno de cada Institución, las cuales ya han iniciado con antelación las tareas de planificación y programación, en consonancia con los objetivos políticos fijados para el periodo, que permitan cumplir en este tramo del proceso, con las primeras tareas reguladas en forma común para todo el sector público nacional. En este sentido el planeamiento específico previo de cada fuerza es realizado tomando en cuenta los lineamientos dados oportunamente por el planeamiento militar conjunto. Los documentos de planeamiento de cada fuerza toman en consideración los requerimientos de capacidades que se derivan de la Directiva Estratégica Militar (DEMIL). En el caso del Estado Mayor General del Ejército, este documento recibe el nombre de **PON** (Procedimiento Operativo Normal para la Presupuestación Plurianual), **PLANA** (Plan Naval de Corto Plazo) para el Estado Mayor General de la Armada y **PAA** (Programa de Actividad Aérea) para el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea

La documentación con la información recabada es recibida en la Dirección General de Presupuesto, la cual controla, consolida y remite lo que así corresponda al Ministerio de Economía y Producción. Las fuerzas armadas y demás organismos del área de defensa vienen haciendo sus presupuestos preliminares en forma sistemática desde el proceso de formulación presupuestaria del 2000. Estos se realizan bajo dos escenarios (de míni-

41 Ver como ejemplo Resolución del Ministro de Economía y Producción N° 189/2003.

ma y máxima) y su elevación (si bien legalmente no obligatoria) es requerida formalmente por el Ministerio de Defensa para mediados de Mayo de cada año.

La próxima tarea tiene por objeto la elaboración propiamente dicha del anteproyecto de presupuesto de la Jurisdicción, y se impulsa a partir de la comunicación de los techos presupuestarios para el ejercicio próximo y del bienio que le sigue (trienio) y de “Los lineamientos de Política Presupuestaria e Instrucciones Generales”.

La comunicación de dichos techos es realizada a nivel de Subjurisdicción y Entidad y dentro de cada una de ellas, se informa por Fuente de Financiamiento (Tesoro Nacional, Recursos Propios, Recursos con Afectación Específica, etc.), las cuales a su vez se desagregan por Inciso, con excepción del Inciso 5 – Transferencias el que se comunica a nivel de Partida Principal y del Inciso 9 – Gastos Figurativos que llega hasta Partida Parcial. De acuerdo al cronograma vigente la comunicación se ubica alrededor de la primer semana de Julio.

Nuevamente se da traslado a las Subjurisdicciones de la comunicación recibida, y estas proceden a adecuar los requerimientos relevados en la etapa preliminar a los límites financieros recibidos, y elaborar a la par el pedido de asignaciones adicionales para alcanzar el financiamiento de los gastos a atender, con el fin de asegurar las capacidades que le demandan el cumplimiento de la misión y metas asignadas a cada una de ellas.

Devueltos los anteproyectos sectoriales y los respectivos requerimientos adicionales, la Dirección General de Presupuesto analiza, consolida, somete a consideración de las autoridades políticas del área y sobre la base de los lineamientos políticos y económicos que de ellas recibe, elabora el documento de presentación del anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa, ajustado a los requisitos técnicos que corresponden y a la orientación recibida en materia de criterios de políticas del sector que resulta menester preservar en el periodo de que se trata.

De aquí en adelante, puede producirse algún pedido de aclaraciones sobre los requerimientos adicionales de la Jurisdicción por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La tendencia visualizada en los últimos ejercicios, es a una merma en la interacción entre las áreas ministeriales en general en su relación con el Ministerio de Economía y Producción y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Debe señalarse que todos estos documentos de requerimientos y traslados de información no están afectados por ninguna condición de confidencialidad y por ende podrían publicarse sin restricciones.

Actores

La Ley de Ministerios establece en su artículo 19, que le compete al Ministerio de Defensa asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente.⁴²

42 Dto N° 355/2002 (B.O. 22/02/2002).

En particular le impone algunas específicamente vinculadas a la temática del presupuesto y otras que evidencian una necesaria e indisoluble vinculación aún cuando no aparezcan expresadas en forma tan explícita.

Entre las primeras se encuentran los incisos 1 a 4 que le asignan atribuciones para entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia; ejecutar los planes, programas y proyectos de la misma elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL; entender en la determinación de los requerimientos de la defensa nacional y en la elaboración del presupuesto de las Fuerzas Armadas, así como en la coordinación y distribución de los créditos correspondientes.

Siguen en dicho artículo 19°, veintiún apartados más, en los que se describen el resto de las competencias particulares del Ministro de Defensa, todas ellas estrechamente ligadas a las funciones descritas en el párrafo anterior, en razón de que son contribuyentes a la definición y alcance de todas las acciones que requerirán en alguna instancia del pertinente financiamiento.

Asimismo, el organigrama de aplicación en la Administración Pública Nacional por imperio del Decreto N° 357/2002, recientemente modificado por el Decreto N° 1336/2003⁴³ en lo que hace al Ministerio de Defensa, establece los objetivos de las Unidades Organizativas que lo integran, transcribiéndose las partes pertinentes del mismo, en las cuales se individualizan las áreas políticas responsables en materia presupuestaria dentro de la Cartera en análisis.

Art. 1° — Sustituyese del Anexo I al artículo 1° del Decreto N° 357 de fecha 21 de febrero de 2002 sus modificatorios - Organigrama de aplicación de Administración Pública Nacional - el Apartado XV correspondiente al MINISTERIO DE DEFENSA, el que quedará conformado de la manera siguiente:

XV - MINISTERIO DE DEFENSA

- SUBSECRETARIA DE COORDINACION
- SECRETARIA DE PLANEAMIENTO
- SUBSECRETARIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS FF.AA.
- SECRETARIA DE ASUNTOS MILITARES
- SUBSECRETARIA DE ASUNTOS TECNICO MILITARES

Art. 2° — Sustituyese del Anexo II, al artículo 2° del Decreto N° 357/02 y sus modificatorios - Objetivos - el Apartado XV correspondiente al MINISTERIO DE DEFENSA, el que quedará redactado de conformidad con el detalle obrante en la planilla que como Anexo al presente artículo forma parte integrante de presente medida.

Planilla Anexa al artículo 2°

SUBSECRETARIA DE COORDINACION

OBJETIVOS

43 Dto. N° 1336/2003 (B.O. del 31/12/2003).

1. Asistir al Ministro en el diseño de la política presupuestaria de la jurisdicción y en la evaluación de su cumplimiento.
2. Asistir a las unidades ejecutoras de las distintas categorías programáticas de la administración central del Ministerio, en la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y en las modificaciones que se proyecten durante el ejercicio financiero.

.....

SECRETARIA DE PLANEAMIENTO

OBJETIVOS

1. Diagnosticar, planificar y promover la ejecución de los procesos de reconversión de las Fuerzas Armadas y promover la implementación de las modificaciones al régimen de pasividades militares.
2. Determinar las políticas en materia de logística de las Fuerzas Armadas y coordinar las correspondientes actividades.
3. Orientar y supervisar los planes de adquisición de recursos materiales, determinando las políticas de adquisición de sistemas de armas, emergentes de las necesidades estratégicas.
4. Supervisar las adquisiciones de armamento y material de defensa, así como la contratación de servicios, en el nivel de sistemas de armas con excepción de materiales consumibles, repuestos y accesorios.
5. Evaluar las propuestas e intervenir en la adopción de las decisiones definitivas por parte del Ministro de Defensa, en materia de adquisiciones significativas por parte de las Fuerzas Armadas, de sistemas de armas y otros materiales necesarios para la defensa.
6. Entender en la promoción del sistema de producción para la defensa, ejerciendo su supervisión y control, proponiendo al Ministro de Defensa las autorizaciones para la radicación y el funcionamiento en el país de instalaciones destinadas a ese fin.
7. Administrar el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la centralización, coordinación y control de los requerimientos de la defensa nacional.
8. Proyectar y formular la programación y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas.
9. Proponer la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades que determine.
10. Asistir a las unidades ejecutoras de las distintas categorías programáticas de las Fuerzas Armadas, en la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y en las modificaciones que se proyecten durante el ejercicio financiero.
11. Formular, aprobar, coordinar y controlar el cumplimiento de los objetivos, políticas y planes de los organismos de investigación y desarrollo del sector en el marco de la articulación de planes que se definan a nivel nacional y entender en la coordinación y conducción superior de los organismos tecnológicos del área del MINISTERIO DE DEFENSA y de las Fuerzas Armadas, como asimismo en los aspectos de la jurisdicción, relativos al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnológica e Innovación.

...

SUBSECRETARIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

OBJETIVOS

1. Asistir al Secretario de Planeamiento en la planificación, de manera conjunta con las Fuerzas Armadas, de las acciones tendientes al fortalecimiento de su capacidad institucional y operativa.

2. Asistir al Secretario de Planeamiento en la coordinación de las acciones tendientes a asegurar la continuidad de planes de investigación y desarrollo para la defensa y promover el control de gestión de los mismos.

3. Asistir al Secretario de planeamiento en la administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas, en coordinación con dichas Fuerzas.

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, se concentran en la Secretaría de Planeamiento las funciones a nivel ministerial vinculadas con la materia presupuestaria de las instituciones armadas.

Efectuada esta revisión del marco normativo que reglamenta el funcionamiento y la orgánica del Poder Ejecutivo Nacional en relación con el sector defensa, cabe ahora ubicar al Ministerio de Defensa de la Argentina desde el punto de vista presupuestario en el contexto de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En orden con las disposiciones de la referida ley y con el alcance dado en el artículo 9° de la misma, dicha cartera es una "Jurisdicción" presupuestaria, toda vez que el artículo en cuestión textualmente define que "...se entenderá por entidad a toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio; y, por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades institucionales: a) Poder Legislativo; b) Poder Judicial; c) Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional y d) El Ministerio Público.

Desde el punto de vista de la organización del Sistema Presupuestario, la referida ley establece en su artículo 16, que la Oficina Nacional de Presupuesto es el órgano rector del mismo, agregando en el artículo 18 que el referido sistema estará integrado por todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional, las cuales serán responsables de cumplir con la Ley 24.156, su reglamentación y las normas técnicas que emita el órgano rector. Asimismo serán responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que, en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

Debe señalarse que orgánicamente la citada Oficina Nacional de Presupuesto depende de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción.

En este marco la estructura organizativa del Ministerio de Defensa, establecida por la Decisión Administrativa N° 21/2001, prevé la existencia de una Dirección General de Presupuesto central, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de dicho Ministerio, la

cual de acuerdo con la última norma aprobatoria de dicha estructura, tiene como responsabilidad primaria proyectar y formular el presupuesto del área de Defensa, en coordinación con las Fuerzas Armadas, y demás Organismos de la jurisdicción y entender en el cumplimiento de las políticas y lineamientos que, en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

Asimismo se le atribuyen las siguientes acciones:

1. — Efectuar la compatibilización de los presupuestos de las Fuerzas Armadas y demás Organismos de la jurisdicción, evaluando las incidencias presupuestarias derivadas de las etapas de planificación y programación de los objetivos y actividades de cada una de las áreas.
2. — Efectuar las asignaciones presupuestarias pertinentes a los planes y programas de investigación y desarrollo del área.
3. — Entender en las tramitaciones tendientes a la aprobación del presupuesto del área de Defensa y asistir a las Unidades Ejecutoras de las distintas categorías programáticas en la administración y programación de su ejecución, así como en las modificaciones que se proyecten durante el ejercicio financiero.
4. — Elaborar los límites en los compromisos presupuestarios a los cuales deberán ajustarse anualmente las Fuerzas Armadas en el desarrollo de sus programas, a partir de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Economía y de las pautas determinadas por el Secretario de Planeamiento.
5. — Llevar registro de la ejecución presupuestaria de la jurisdicción y efectuar su control en lo referido a la compatibilización de las metas programáticas con el nivel de gasto correspondiente.
6. — Centralizar la gestión de los organismos del sector, referida a los asuntos de su competencia, con las demás áreas del Estado.

Sobre la base de dicho marco orgánico institucional, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Defensa, integra el Sistema Presupuestario de la Administración Pública Nacional, el cual a su vez forma parte del Sistema de Administración Financiera del sector público, regulado por la Ley N° 24.156.

La integración aludida deriva de lo dispuesto en el artículo 18 de la citada ley, el que establece que integrarán el sistema presupuestario y serán responsables de cumplir con esta ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional. Estas unidades serán responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

La Dirección General de Presupuesto que nos ocupa cumple un rol articulador entre las distintas áreas que integran el Ministerio de Defensa, las autoridades políticas de la cartera y las áreas técnicas del Ministerio de Economía, en particular la Oficina Nacional de Presupuesto, en su carácter de órgano rector del Sistema Presupuestario

En ese contexto, el alcance de la misión impuesta a la Dirección General en su responsabilidad primaria, se materializa en la participación en todos los momentos del proceso presupuestario vinculado al Ministerio de Defensa en su totalidad, desde la etapa de formulación y de seguimiento de su aprobación, pasando luego por la ejecución del

mismo, a través de las actividades vinculadas a la programación de la ejecución financiera, llevando registro del avance de la misma, interviniendo en las modificaciones y reestructuraciones que resulte menester instrumentar a lo largo de cada periodo fiscal, finalizando con la evaluación del presupuesto ejecutado, con miras a realimentar el proceso de que se trata.

En particular interviene en todas las etapas de formulación del presupuesto de la jurisdicción en coordinación con los responsables sectoriales de las distintas subjurisdicciones, de acuerdo con los contenidos y plazos establecidos en el cronograma para su elaboración establecido por el Ministerio de Economía.

En relación con los presupuestos preliminares de gastos y cálculo de recursos, se establecen las pautas para su formulación, centralizando su recepción, para su análisis y consolidación a nivel jurisdiccional.

En este punto cabe traer a colación dos aspectos de esta etapa de formulación que resultan destacables.

En primer lugar y con miras a rescatar las acciones de planificación y programación que derivan a la postre en los requerimientos presupuestarios del período que se analiza, las tres Fuerzas Armadas emiten anualmente sus directivas para la planificación y ejecución de las actividades durante el mismo, estableciendo lineamientos que redundarán en las políticas presupuestarias sectoriales..

En segundo lugar, en los últimos años, las distintas áreas del Ministerio han presentado sus presupuestos preliminares, cumpliendo con la etapa que en tal sentido prevé el Cronograma para la elaboración del presupuesto de cada ejercicio, etapa que, de acuerdo con las obligaciones impuestas en el referido cronograma, se cumple sin traslado de su resultado a las autoridades económicas.

En la etapa de anteproyecto se analiza y evalúa la consonancia y/o desvíos entre los presupuestos subjurisdiccionales propuestos en la etapa preliminar y los que surjan de los techos financieros que comunica el Ministerio de Economía.

Prepara la presentación del Ministro para remitir el anteproyecto de presupuesto de la Jurisdicción, planteando las discrepancias en cuanto a los contenidos y límites financieros de los techos comunicados respecto de las necesidades presentadas en la etapa preliminar, las cuales son revisadas nuevamente en esta instancia por las distintas subjurisdicciones y Entidades del sector.

En esta instancia cabe destacar en relación con la apertura en que dichos techos se establecen (Ver ítem 8 del primer apartado de este punto), que si bien en la comunicación de los mismos se habilita la posibilidad de redistribución interna, respetando las fuentes de financiamiento, en la práctica no siempre el Ministerio de Economía recepta dichas modificaciones, reservándose los motivos de ese accionar. Por otra parte algunas veces introduce modificaciones, incrementando o disminuyendo los límites financieros comunicados, que en definitiva se convierten en el proyecto de presupuesto que se eleva al Congreso, proceso en el cual no tiene participación la Jurisdicción, produciéndose en los

hechos una toma de decisiones respecto del gasto en Defensa, en un ámbito ajeno al del propio Ministerio de Defensa, responsable político del sector.

Actores asociados:

Los actores institucionalmente asociados dentro del Ministerio de Defensa en materia presupuestaria, son los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas, el Instituto Geográfico Militar y el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares. Dentro de cada institución y en el marco de lo ya señalado en cuanto a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N° 24.156, integran el Sistema Presupuestario las siguientes áreas junto a la Dirección General de Presupuesto central dependiente del Ministerio:

**CUADROS XVIII y XIX.
Organismos asociados de presupuestación en la Jurisdicción Defensa**

ADMINISTRACION CENTRAL						
	MINDEF	CITEFA	EMCO	EMGE	EMGA	EMGFA
ORGANOS ASOCIADOS	Dirección General de Administración	Gerencia de Administración	Dirección Administrativa Financiera	Jefatura V Finanzas	Dirección de Programas y Presupuestos	Dir. Gral. de Adm. Financiera
			Dirección General de Logística Conjunta		Contraloría General Naval	

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS		
	IGM	IAF
ORGANOS ASOCIADOS	Servicio Administrativo Financiero	Gerencia Financiera

El rol que cumplen estos actores no es otro que el descrito en el punto 1 del presente capítulo, cuando se reseña la Organización del Presupuesto Nacional; en particular debe vinculárselos con los subítems 1) b) Presupuesto Preliminar y 2) Elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto, interviniendo cada uno de ellos en orden con la jerarquía del cargo que ocupan en la orgánica. (ver los procesos descendentes y ascendentes).

En cuanto al Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, los Decretos N°s 355/2003 y 357/2003, les fijan respectivamente sus objetivos, los cuales están direccionados al cumplimiento de roles que en mayor o menor medida se vinculan con

el tema presupuestario, dentro de los cuales, resulta identificatorio de su responsabilidad en la etapa de la formulación que nos ocupa, el inciso 3 del artículo 20 del primero de los decretos señalados, el que asigna al Ministerio de Economía la función de entender en la elaboración y control de ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, así como también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos.

En cuanto a la Secretaría de Hacienda, el Decreto N° 357/2003, le fija entre sus objetivos, dirigir y supervisar los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, y ejercer con la SECRETARIA DE FINANZAS, las funciones de Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, así como coordinar la aplicación de las políticas y la administración presupuestaria y financiera del gasto público nacional y entender en la definición de las necesidades de financiamiento del Sector Público Nacional, las provincias o sus organismos o empresas, por las que se originen, o puedan eventualmente originarse obligaciones de pago.

De la Secretaría de Hacienda, depende la Subsecretaria de Presupuesto, la cual desde el punto de vista operativo receipta los objetivos más estrechamente vinculados con la distintas etapas del proceso de formulación presupuestaria, toda vez que el Decreto N° 357 le asigna la responsabilidad de coordinar las diversas etapas del proceso presupuestario de los organismos y entidades del Sector Público Nacional.

Para completar en este punto de definición de roles los que le competen a la Secretaría de Hacienda, debe traerse a colación, lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera N° 24.156 en su artículo 6°, el cual le asigna al Poder Ejecutivo nacional la obligación de establecer el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera, el que a su vez dirigirá y supervisará la implantación y mantenimiento de los mismos.

Contestes con lo dispuesto, el Decreto N° 2666/92, reglamentario de la Ley N° 24.156, le asignó el carácter de órgano coordinador a dicha Secretaría, regulando expresamente lo siguiente:

“ARTICULO 6° —

1. — La dirección y coordinación de los sistemas que integran la Administración Financiera en los términos del artículo 5° de la Ley, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda, asistida por las Subsecretarías de Presupuesto y de Financiamiento del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Por otra parte cabe hacer notar que la Ley 24.156, en el artículo 24, establece que se deben fijar los lineamientos anuales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto, determinando en tal sentido algunos elementos básicos que deberán indefectiblemente ser tomados en cuenta en ese proceso por las dependencias especializadas.

La reglamentación de dicho artículo, en el ya citado Decreto N° 2666/1992, dispuso la obligación del Ministerio de Economía de fijar un cronograma de actividades a cumplir por los responsables de las mismas en el proceso de formulación presupuestaria, la cual se vuelca textualmente a continuación:

“ARTICULO 24. — A efectos de fijar los lineamientos de política presupuestaria previstos por la Ley, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos deberá:

1. — Elaborar un cronograma con las actividades a cumplir, los responsables de las mismas y los plazos para su ejecución.
2. — Crear los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para coordinar el proceso que conducirá a la fijación de la política presupuestaria.
3. — Solicitar a las Jurisdicciones y Entidades la información que estime necesaria, hecho que, a su vez, obligará a éstas a proporcionar los datos requeridos.

Una vez fijados los lineamientos de política presupuestaria, las Jurisdicciones y Entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuestos, de acuerdo a las normas, instrucciones y dentro de los plazos que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

Cabe señalar en este tramo de descripción de roles, que agregadas a las atribuciones que le fija la Constitución Nacional al Presidente de la Nación en materia presupuestaria en general, se desgranán, en materia de Defensa, atribuciones que lo comprometen muy particularmente con el devenir del área, por cuanto es el Comandante en Jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación, provee los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí sólo en el campo de batalla, dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación y declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Por otra parte, a partir de la modificación de la Constitución Nacional del año 1994, aparece la figura del Jefe de Gabinete, el cual en lo que hace a la temática del Presupuesto tiene asignadas atribuciones esenciales como ejercer la administración general del país; enviar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo y hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.

En consonancia con éstas, la Ley de Ministerios le impone intervenir en la elaboración y control de ejecución de la Ley de Presupuesto, como así también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos, sin perjuicio de la responsabilidad primaria del Ministro Secretario del área y de la supervisión que al Presidente de la Nación compete en la materia; entender en la distribución de las rentas nacionales, según la asignación de Presupuesto aprobada por el Congreso, y en su ejecución.

Dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Subsecretaria de Coordinación y Evaluación Presupuestaria, tiene a su cargo coordinar y supervisar el análisis, la formulación y la evaluación de la estrategia presupuestaria; participar en el análisis y evaluación de la distribución de las rentas nacionales y de la ejecución presupuestaria, conforme la Ley de Presupuesto Nacional; supervisar la determinación de la programación trimestral del gasto asignado a cada Jurisdicción; asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la coordinación con el Ministerio de Economía y la Administración Federal de Ingresos Públicos, para la definición estratégica del presupuesto nacional e intervenir en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional propiciado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Fortaleza institucional de las áreas de presupuesto

No se han podido establecer hechos objetivos que determinen en forma fehaciente y sistemática que además de las limitaciones financieras impuestas, converja una falta de voluntad política para asumir la conducción de la formulación, lo cual quedaría manifiesto al menos formalmente a partir de la existencia de una Secretaría de Estado y de una Dirección General, dentro de la orgánica de dicha cartera con funciones específicas relacionadas con la formulación del presupuesto de las Fuerzas Armadas. En general, podemos afirmar que el ejercicio de la conducción de la formulación depende en gran medida de la impronta propia de cada funcionario político.

No obstante, podría señalarse que un signo que exterioriza de alguna manera puntos débiles en la cadena de responsables relacionados con las tareas de formulación presupuestaria, esta dado por la **relación de magnitud** de los recursos humanos y materiales asignados a las mismas en el Ministerio de Defensa propiamente dicho versus los dedicados a igual tarea en los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas. En particular la Dirección General de Presupuesto tiene una dotación de 12 agentes, incluido el Director General, de los cuales sólo 3 son profesionales y el resto administrativos; dentro de este total sólo 3 se vinculan con la tarea de formulación.

Con estos recursos humanos debe atender toda la gestión centralizada de la etapa de formulación presupuestaria que se deriva de la misión que tiene atribuida por la orgánica vigente, frente a 7 (siete) áreas, entre Subjurisdicciones y Entidades que conforman la organización institucional del presupuesto de Defensa, de las cuales 3 corresponden a las Fuerzas Armadas, las que además de las dependencias que en cada una de ellas centraliza la tarea de formulación, cuentan con áreas de planeamiento y presupuesto distribuidas en las distintas Jefaturas, Comandos, Cuerpos, etc. que contribuyen a la construcción de los distintos aspectos de la etapa.

CUADRO XX. Dotación de Recursos Humanos en los organismos de presupuestación de las fuerzas armadas

FUERZA	DOTACION RR.HH.		
	Central	Descentralizada	Total
EMGE	7	Aprox. 233	240
EMGA	12	Aprox.	
EMGFA	20	Aprox. 19	39

Con los recursos del Ministerio de Defensa, existen pocas posibilidades de trabajar tanto en lo general como en lo particular, a partir de un trabajo de campo efectivo. En cambio, la tarea debe realizarse siempre sobre la base de la colaboración interinstitucional, de información elaborada en las subjurisdicciones (Fuerzas Armadas), más los datos históricos que se registran y mantienen como fuente esencial del análisis y con muy pocos elementos adicionales más para elaborar el agregado que le permita calificar con mejor aptitud los anteproyectos que se presentan en cada oportunidad.

¿Tratamiento diferencial del sector defensa?

La planificación financiera de la Defensa se alinea con la planificación financiera gubernamental, es decir, no tiene un tratamiento diferencial en cuanto a obtener ventajas comparativas respecto de otras jurisdicciones. El siguiente cuadro evidencia que durante el quinquenio 1998-2002 la Jurisdicción Defensa ha tenido un nivel de ejecución levemente superior al promedio del resto de las jurisdicciones a lo largo de todos sus años.

**CUADRO XXI. Niveles de ejecución del gasto aprobado
Jurisdicción Defensa vs. Resto Jurisdicciones**

	1998	1999	2000	2001	2002
JURISDICCION DEFENSA					
Gasto Ejecutado / Crédito Vigente (%)	98,85%	98,33%	98,23%	102,00%	95,83%
RESTO JURISDICCIONES					
Gasto Ejecutado / Crédito Vigente (%)	95,26%	95,76%	95,42%	92,61%	90,86%

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF.

El papel de la estructura programática en la transparencia del presupuesto de defensa

Otro aspecto que afecta la transparencia del presupuesto de defensa y se define durante su formulación es el vinculado a la estructura programática.

La historia de las finanzas públicas reconoce un significativo avance cuando se plantea reemplazar la modalidad de presupuesto de insumos por una de presupuesto de productos. El tradicional presupuesto de insumos reflejaba, en resumidas cuentas, que se compraba pero no la finalidad.

A pesar de la artificialidad inherente al presupuesto, su estructuración necesariamente descansa en una construcción lógica que debe tener coherencia interna. En el caso del presupuesto por programas esa coherencia deviene de la aplicación de un marco teórico conceptual que reconoce, entre otros antecedentes, aportes de la teoría de conjuntos y de la teoría de redes. La primera se utiliza como instrumento para deslindar el campo presupuestario del no presupuestario. La segunda, a su vez, hace posible visualizar las interrelaciones entre las diversas acciones que realiza el sector público en el ámbito presupuestario para proceder a categorizarlas. De esta manera, los diferentes organismos públicos disponen de un lenguaje común para entender y aplicar la técnica de presupuestación por programas acotando a niveles mínimos su discrecionalidad interpretativa.

En el caso del presupuesto de las fuerzas armadas de la serie **1998-2002** encontramos una evidente disparidad en los esfuerzos por aplicar los criterios técnicos del presupuesto por programas en el diseño de sus estructuras programáticas. En el nivel de la categoría “Programas” hallamos 3 productos que están presentes tanto en el Ejército como en la Armada y en la Fuerza Aérea:

CUADRO XXII. Programas comunes de las fuerzas armadas

Programa	Capacidad Operacional	Asistencia Sanitaria	Formación y Capacitación
Estado Mayor General del Ejército	Capacidad Operacional del E.M.G.E. Programa 16	Asistencia Sanitaria Programa 18	Formación y Capacitación Programa 17
Estado Mayor General de la Armada	Capacidad Operacional de la Armada Programa 16	Sanidad Naval Programa 17	Formación y Capacitación Programa 18
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea Programa 16	Asistencia Sanitaria de la Fuerza Aérea Programa 19	Capacitación y Formación de la Fuerza Aérea Programa 20

En el caso del Ejército estos 3 programas agotan el universo presupuestario, mientras que la Armada registra un programa adicional (Hidrografía Naval) y la Fuerza Aérea, dos (Transporte Aéreo de Fomento y Apoyo a la Actividad Aérea Nacional). Nuestra impresión inicial es que las misiones legal y políticamente asignadas a las Fuerzas Armadas

permitirían *prima facie* identificar programas y subprogramas adicionales, así como sus respectivas nuevas actividades.

Una correcta apertura adquiere gran relevancia porque implica desagregar la asignación de recursos (humanos y materiales) por procesos productivos, habilitando de esa manera la construcción y seguimiento de indicadores de eficacia y eficiencia.

Seguidamente, comentaremos sin ánimo de ser exhaustivos algunos ejemplos que programas que pueden ser introducidos. En el caso de la Armada tendríamos el programa que engloba a la producción que realiza el Servicio de Transportes Navales. En resumidas cuentas la labor que esta unidad realiza es la prestación del transporte naval en aquellas zonas o recorridos que el sector privado desatiende por razones económicas pero que para el Estado resultan de interés geopolítico. En este caso y siguiendo con el criterio y terminología utilizados por la Fuerza Aérea con su propia unidad de transporte habría de constituirse el programa "Transporte Naval de Fomento". A nivel de la categoría de actividades sobresale en primer lugar la falta de identificación de las actividades centrales en el caso del Ejército, la Armada y el Estado Mayor Conjunto. Las Actividades Centrales corresponden a un nivel de producción que condiciona a todos los procesos de un organismo, refiriéndose por lo general a las acciones de dirección y apoyo. No resulta difícil deducir que estas actividades de dirección y apoyo solo encuentran su justificación en la existencia concomitante de actividades operativas relacionadas con la misión del organismo. Asimismo es evidente que la "estructura burocrática" debe guardar un adecuado balance con la "estructura operativa" para la cual fue instituida.

En relación a las actividades específicas de los programas notamos una cierto rezago en reflejar omnicomprendivamente a través de ellas el espectro productivo de las respectivas instituciones. Particularmente notable es esta característica en los programas de capacidad operacional de las 3 fuerzas armadas. En estos programas se concentra la mayor parte de los recursos con que cuenta cada institución porque constituyen, en definitiva, la principal justificación de su existencia. Al no identificar la nómina exhaustiva de actividades específicas lo que implícitamente se está haciendo es agregar a un nivel imposible de discriminar o prorratear los costos de cada uno de los procesos productivos.

Inercialidad del presupuesto de defensa

El presupuesto de Defensa es esencialmente inercial, al igual que el de la mayoría de las Jurisdicciones del Presupuesto Nacional, toda vez que, como ya dijimos, la tendencia que se visualiza en términos generales en la fijación de los techos presupuestarios es de una profunda vinculación con la ejecución histórica. Esta situación se ve agravada en el caso de Defensa por el alto grado de inflexibilidad en la estructura del gasto, producto de la importante participación relativa del gasto en personal, retiros y pensiones, versus los destinados al funcionamiento e inversión.

CUADRO XXIII. Correlación entre techos y niveles promedio de ejecución

JURISD.	Ejecucion Promedio 99/00	Techo 2001	Coef.	Ejecución Promedio 00/01	Techo 2002	Coef.	Ejecucion Promedio 38018	Techo 2003	Coef.
MINDEF	119.854	133.803	111,64%	98.975	105.872	106,97%	90.581	134.006	147,94%
EMCO	20.407	20.896	102,40%	20.990	34.853	166,05%	26.201	84.199	321,36%
EMGE	1.004.378	946.702	94,26%	997.044	970.245	97,31%	986.282	1.053.968	106,86%
EMGA	571.457	571.067	99,93%	597.409	572.750	95,87%	575.669	639.496	111,09%
EMGFA	632.011	605.327	95,78%	597.023	578.219	96,85%	582.081	637.587	109,54%
IGM	9.940	13.958	140,42%	11.323	15.987	141,18%	8.684	20.218	232,82%
IAF	1.193.173	1.113.812	93,35%	1.159.226	1.154.749	99,61%	1.080.518	1.228.042	113,65%
TOTAL	3.551.221	3.405.565	95,90%	3.481.991	3.432.675	98,58%	3.350.016	3.797.516	113,36%

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF y datos de la DGP.

El cuadro expuesto demuestra una fuerte correlación existente entre la ejecución y el nivel de techos presupuestarios. En el caso de la ejecución hemos construido un indicador promedio compuesto por la ejecución anual del gasto al 31 de diciembre del año finalizado y la ejecución anualizada del gasto al 30 de Junio del año en curso. Esta complejidad adicional pretende internalizar los posibles cambios de escenario macroeconómico operados en los primeros seis meses del año en la explicación de la magnitud de los límites financieros impuestos por la Secretaria de Hacienda los primeros días de Julio de cada año⁴⁴. Excluyendo el caso de los límites financieros correspondientes al año fiscal 2003, la correlación promedio para los techos 2001/2002 respecto a nuestro indicador de ejecución ha sido del orden de 97,23%. Aislamos el caso del techo 2003 debido a que éste presenta la peculiaridad de ser el primero de la serie analizada que se elaboró luego de la mega devaluación dispuesta a principios de 2002 y su incremento del 13% en relación a nuestro indicador de ejecución estaría reflejando apenas parcialmente la inflación sobreviniente y el encarecimiento en moneda nacional de los gastos en moneda extranjera (importaciones de repuestos y otros items).

b) APROBACION

El presupuesto de defensa en Argentina no recibe un tratamiento propio y específico en el proceso de aprobación legislativa. Su abordaje se produce en forma implícita al tratarse el presupuesto de la administración nacional en su conjunto y solo ocasionalmen-

44 Nuestros tests han demostrado que efectivamente incorporar el ritmo anualizado de ejecución al 30 de Junio de cada año incrementa el poder explicativo en un par de puntos porcentuales.

te cuando existe una inquietud precisa sobre algún aspecto muy puntual. A continuación desarrollaremos una sucinta descripción del proceso legislativo de tratamiento del presupuesto, introduciendo oportunos comentarios acerca de las instancias donde debería practicarse el análisis del presupuesto de defensa en particular.

Como ya hemos comentado, en Argentina es atribución constitucional del Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y calculo de recursos de la administración nacional sobre la base del programa general de gobierno y del plan de inversiones publicas.⁴⁵ El proceso para el debate y aprobación de la ley de Presupuesto es normativamente el mismo que el aplicable a todas las restantes leyes. No obstante, a nadie se le ocurriría asimilar el tratamiento de este proyecto con el de cualquier otra ley. De hecho, es frecuente ver numerosas referencias al presupuesto como a la “ley de leyes” en una curiosa competencia antonomástica con la Constitución Nacional. Dos rasgos propios del presupuesto que lo diferencian de muchas otras leyes son su periodicidad y su universalidad, esto implica que dentro del horizonte anual en el que se enmarca, todos los recursos y gastos que demandará la gestión del gobierno deben estar incluidos explícitamente.

En relación a la presentación anual del proyecto al Congreso, desde 1994 corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros asistir antes del 15 de Septiembre a una reunión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras para efectivizarla. Este documento arriba luego de haber sido previamente tratado en acuerdo de gabinete. La ley de administración financiera dispone que el proyecto debe ingresar por la Cámara de Diputados y estipula también que debe ser acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar.⁴⁶

Una vez ingresado el proyecto en la Cámara de Diputados, éste es automáticamente girado en forma exclusiva a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Esta comisión posee características distintivas en relación al resto de las comisiones permanentes de asesoramiento. Un primer indicio de la importancia institucional de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en la Cámara de Diputados viene dado reglamentariamente por el número extraordinario de integrantes que la conforman. En efecto, se encuentra previsto en forma exclusiva para esta Comisión una integración máxima de 41 diputados, mientras que para la gran mayoría de las restantes comisiones permanentes ese máximo es estipulado en 25 y solo para un grupo mucho mas reducido ese limite se extiende hasta 29.⁴⁷ Otro rasgo burocrático relevante es que la Comisión de Presupuesto y Hacienda es la única entre todas las comisiones a cuyo cargo se encuentra administrativamente un director, dependiendo directamente del Secretario Parlamentario, a diferencia de las restantes a cuyo cargo se hallan secretarios administrativos que dependen del Director de Comisiones.

45 Constitución Nacional, artículo 75, inciso 8.

46 Ley 24.156, artículo 26.

47 Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo. 61.

No obstante, la importancia formal reconocida a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados no se refleja en la estructuración de una mínima división interna del trabajo que garantice un análisis especializado de los distintos presupuestos sectoriales.⁴⁸ Esta capacidad es absolutamente necesaria ya que, como hemos visto, el giro exclusivo del proyecto consagra la exclusión de las comisiones permanentes de asesoramiento del estudio de la porción del presupuesto que les correspondería por competencia. Esta situación marca un claro contraste con lo que ocurre en los congresos de varios países desarrollados (el Congreso de los Estados Unidos es el caso paradigmático), donde las comisiones de presupuesto (o apropiación) de cada cámara cuentan con numerosas subcomisiones que se nuclean según criterios de especialización temática. Si esta falencia ya se presenta en el nivel político de participación, no encuentra al menos un atenuante en la existencia de un cuerpo técnico especializado como el CBO norteamericano (Congressional Budget Office). Al afirmar esto no pretendemos menospreciar la labor del cuerpo profesional permanente con que cuenta la Comisión pero categóricamente entendemos que con una dotación de aproximadamente 20 personas y un plazo para el estudio del presupuesto de a lo sumo tres meses y medio definitivamente ésta no puede equilibrar (ni mucho menos) la capacidad de los miles de funcionarios del Poder Ejecutivo que de alguna manera u otra dieron forma al proyecto de presupuesto a lo largo de los seis meses y medio previos a la presentación. Este desbalance es un factor importante que explica la poca especialización y escasa profundidad del debate legislativo alrededor del presupuesto nacional en general y del presupuesto de defensa en particular. Sin embargo, no queremos caer en la tesis facilista de afirmar que todo se reduce a una falta de capacidad técnica pues de otro modo la solución al problema se decantaría de forma natural. Evidentemente ha existido una concreta falta de interés por parte de los legisladores en ejercer sus atribuciones en materia presupuestaria, limitándose por lo general a dar curso a la propuesta del Poder Ejecutivo introduciendo modificaciones marginales. Resulta particularmente ilustrativo notar que el valor agregado del Congreso en la ley definitiva de presupuesto se suele limitar a la introducción de una veintena o treintena de artículos al final del proyecto relacionados con la financiación de pequeñas obras específicas distribuidas a lo largo del territorio que el Poder Ejecutivo finalmente veta⁴⁹.

Pero aún dentro de las mencionadas limitaciones la temática de la defensa evidencia un interés relativo bastante menor que muchas otras áreas. Un indicador en este sentido es la composición del listado de entrevistas a funcionarios del Poder Ejecutivo que la comisión de Presupuesto y Hacienda diseña en forma pluralista cada año. Adicionalmente a los funcionarios que asisten en forma sistemática periodo tras periodo (Ministro de Economía, Secretario de Hacienda, etc.) los distintos bloques pueden proponer al presidente de la Comisión la concurrencia de aquellos funcionarios que estén en posición de aclarar las dudas que pudieran haber surgido sobre el proyecto del Poder Ejecutivo. El hecho de que en las sucesivas series de entrevistas no se convoquen con regularidad funcionarios del Ministerio de Defensa o de las fuerzas armadas resulta esclarecedor res-

48 El reglamento de la Cámara de Diputados sostiene que la Comisión de Presupuesto y Hacienda no puede incorporar en el articulado de la ley general de presupuesto disposición alguna relacionada con materia de la competencia de otras comisiones, sino cuenta con despacho favorable de la Comisión correspondiente. No obstante, los comentarios de varios secretarios administrativos revelan que ha habido un poco o nulo apego a esta disposición.

49 La razón central por la que la mayoría de los artículos propuestos son vetados por el Presidente reside en que las más de las veces estos autorizan gastos sin indicar el origen del financiamiento..

pecto a la indiferencia legislativa por el presupuesto del área. Al respecto, el Dr. José M. Ugarte quien reviste como asesor legislativo en temas de defensa desde 1983 reconoce que: *“El rol de las comisiones sustantivas en Argentina se limita a concurrir a algunas reuniones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, escuchar la explicación que no siempre se comparte cuando se digna venir algún representante del Ejecutivo, lo cual no siempre sucede, y allí termina todo porque no se tienen los medios para avanzar mas”*⁵⁰

Algunos asesores sostienen que la extrema rigidez del presupuesto de defensa, producto del exuberante peso relativo del gasto en personal, le resta atractivo a su análisis. Nuestro modo de ver es, paradójicamente, el contrario, ya que la situación planteada demuestra una innegable e improrrogable necesidad de dar definiciones sobre el tipo y estructura del instrumento militar que el país necesita y puede financiar y de la reformas necesarias para aproximarse a él.

Al culminar con la ronda de consultas y entrevistas y cuando se considera que se cuentan con los elementos para expedirse, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un dictamen o despacho. Este puede ser único, o bien haber uno por la mayoría y otro por la minoría. Estos despachos son girados a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados, los cuales son incorporados en el “orden del día”.

Posteriormente, la Comisión de Labor Parlamentaria, la cual está integrada por los presidentes de los Bloques, establece el orden de tratamiento que se le dará en el recinto. Cuando se inicia el tratamiento del proyecto de ley en el recinto, el Presidente de la Cámara suele otorgar la palabra al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda o miembro informante por la mayoría. A continuación, si existe un dictamen por la minoría, otorgará la palabra al miembro informante. Por último, toca el turno al resto de los señores diputados de acuerdo con el orden en que se hubieran anotado para hacer uso de la palabra. Concluida la discusión en general, si el proyecto no es rechazado puede comenzar la discusión en particular; en caso contrario, deberá retornar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo despacho. La discusión en particular consiste en examinar el proyecto artículo por artículo, los cuales se los va mencionando desde la Presidencia de la Cámara de acuerdo con su número correlativo y de no merecer objeción se los va aprobando por mayoría simple. En caso de que algún artículo merezca alguna observación, los señores diputados interesados en la cuestión solicitan la palabra para proponer cambios en su redacción o bien para mencionar que sea desechado. Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular, suelen presentarse mociones de inclusión de nuevos artículos a propuesta de los señores diputados, los cuales son sometidos a debates para su inclusión en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Habiendo merecido la aprobación por parte de la Cámara de Diputados pasa para su discusión al Senado de la Nación. El proyecto de ley pasa con todas las enmiendas realizadas. En general, el tratamiento que la Cámara revisora da al proyecto suele ser mucho más breve, ya que el análisis en profundidad correspondió a la Cámara de origen.

50 UGARTE, José Manuel (2002), “Propuesta de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación”, XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público, 2-4 de Noviembre, San Luis.

Enlaces de las Fuerzas Armadas al Congreso.

Las Fuerzas Armadas poseen representantes permanentes en el Congreso Nacional denominados **Enlaces militares**. Estos enlaces dependen de la Secretaría General de cada fuerza que es el órgano responsable de las relaciones institucionales y desempeñan funciones de asesoramiento. La naturaleza del asesoramiento es bidireccional, ya que, por un lado, asesoran (o arbitran los medios para asesorar) en asuntos militares a los legisladores miembros de las comisiones de defensa nacional que lo soliciten y por el otro asesoran al Estado Mayor de sus respectivas fuerzas en cuestiones legislativas que puedan resultar de interés institucional.

Es interesante destacar que la función de enlace no se encuentra formalmente reglamentada en el ámbito del Congreso de la Nación ni, según comentarios extraoficiales, en las propias fuerzas armadas. De esta manera, el desempeño de la función se referencia en patrones de tradición y costumbre. Esta informalidad se ve perfectamente reflejada, por ejemplo, a través de las diferentes mecánicas con la que los enlaces operan en cada una de las comisiones de defensa. En la práctica, los enlaces participan de las reuniones de la Comisión de Defensa del Senado con una regularidad ininterrumpida y en ellas se les permite pronunciarse libremente; en contraste la participación de los enlaces en las reuniones de asesores de la Comisión de Defensa de Diputados se encuentra condicionada a que resulten expresamente invitados a asistir. Reiteramos que estas situaciones son coyunturales y volátiles dependiendo en gran parte de la predisposición de los protagonistas.

En la actualidad la dotación del cuerpo de enlaces alcanza a 8 oficiales y permanecen en promedio dos años en el cargo. La gran mayoría de los oficiales son superiores y se distribuyen según la siguiente representación institucional

CUADRO XXIV
Cantidad y rango de los enlaces militares al Congreso

Enlaces	Cantidad	Rango
E.M.G.E.	2	Coroneles
E.M.G.A.	3	Capitán de Navío / Fragata
E.M.G.F.A.	2	Comodoro / Vicecomodoro
E.M.CO.	1	Comodoro

En materia presupuestaria los enlaces inician la labor remitiendo a sus respectivas fuerzas la parte propia del proyecto de ley de presupuesto presentado por el Jefe de Gabinete al Congreso. Cada fuerza se ocupa de analizar internamente las divergencias resultantes de la propuesta original (anteproyecto propio) y la información que en esta oportunidad les es remitida. Las diferencias son producto de la intervención secuencial de los distintos actores que participan en el proceso de formulación (Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Jefatura de Gabinete) y casi invariablemente reflejan una disminución en la magnitud de los recursos asignados, así como algunos cambios en la distribución interna. Cuando alguna de las fuerzas considera meritorio insistir con una actividad o un proyecto que hubiera sido eliminado por el Ministerio de Defensa o el Ministerio de Economía entonces inicia su labor de *advocacy* a través de los enlaces. La capacidad de

las fuerzas armadas de imponer en forma directa sus intereses en la discusión presupuestaria es casi nula y por esa razón en la práctica deben recurrir invariablemente a estrategias indirectas, como buscar el apoyo de aquellos legisladores que por interés jurisdiccional o sectorial encuentren la propuesta atractiva. En forma paradójica este tipo de gestiones no se realiza comúnmente ante los legisladores miembros de la Comisión de Defensa, a menos que entre estos exista alguno que tenga pertenencia simultánea (y algún peso) en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Ocasionalmente también se realizan gestiones presupuestarias ante el legislador presidente de la Comisión de Defensa pero en el pleno entendimiento de que carece de atribuciones formales para resolver sobre las peticiones (en estos casos las expectativas están centradas en que él mismo solicite ante su bloque la aprobación de la petición).

El cargo de enlace representa un verdadero desafío para la profesión militar. Basada tradicionalmente ésta última en esquemas de distribución de poder rígidos y verticalistas y con procesos decisorios ágiles y directos no constituye el mejor *background* para los futuros enlaces que deben interactuar en un medio con características propiamente inversas. Por esa razón cobran importancia las habilidades personales que exhiban aquellos llamados a cumplir la función. En algunos casos, esas habilidades fueron posteriormente reconocidas por sus respectivas instituciones y contribuyeron al encumbramiento posterior de enlaces en la jefatura o vicejefatura de sus fuerzas.

c) EJECUCION

Actor central

En el ámbito interno de la Jurisdicción Ministerio de Defensa, se repite en esta etapa la función central de coordinación y compatibilización de la tarea de programación de la ejecución presupuestaria en cabeza de la Dirección General de Presupuesto, a través de la cual se deben gestionar ante la Subsecretaría de Presupuesto – Oficina Nacional de Presupuesto las pertinentes cuotas trimestrales de compromiso y devengado, que constituirán los límites autorizados a gastar en el periodo.

A tal efecto las Fuerzas Armadas presentan trimestralmente y en el mes inmediato anterior al inicio de cada trimestre, sus requerimientos de cuotas de compromiso y devengado para dicho lapso de manera tal de obtener la autorización pertinente para el avance de la ejecución financiera, elevando también con periodicidad trimestral la programación de la ejecución física del presupuesto, la cual debe ser reprogramada en función de las efectivas autorizaciones obtenidas en cada oportunidad.

Para avanzar al momento del efectivo pago, las respectivas tesorerías subjurisdiccionales deberán contar con “cuotas de caja diarias”, las que son autorizadas por la Tesorería General de la Nación.

En cuanto a la ejecución propiamente dicha, la misma es de competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas, siempre en el marco de la legislación vigente, a través de la cual

se regula el régimen de contrataciones, que es el de aplicación en la Administración Pública Nacional, ya sea en materia de gastos en personal, para las contrataciones en general como para Obras Públicas, respetando particularmente los límites en cuanto a montos y competencias para adquirir tales compromisos en nombre del Estado Nacional.

La misma es responsabilidad de los Servicios Administrativos Financieros de cada uno de los Estados Mayores Generales, los cuales registran las transacciones, en todos los momentos del gasto en tiempo real, a través de su conexión al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

Los momentos del gasto que deben registrarse en dicho sistema integrado son los siguientes:

El **compromiso** que constituye una etapa que implica:

- La aprobación por parte del funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, como asimismo de la tramitación administrativa efectuada.
- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible.
- El origen de una relación jurídica con terceros, que motivará una eventual (futura) salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.
- La identificación de la persona física o jurídica a la cual se efectuará el pago, como así también la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir, o en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación.

La etapa del **gasto devengado** que implica:

- El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación.
- La liquidación del gasto: operación dirigida a determinar la suma cierta que deberá pagarse, previa verificación de los requisitos documentales aplicables a cada caso y que debe realizarse dentro de los tres días de producido el devengamiento.
- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios referibles, por un concepto y monto, a la respectiva liquidación.
- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio del respectivo organismo, y originada por transacciones (operaciones) de carácter económico y financiero.

El registro del **pagado** se efectuará en la fecha en que se entregue un medio de pago que cancele la deuda, extinguida una obligación, o en el momento en que se cumpla con una entrega sin contraprestación.

Tal como se señala en el Manual Sistema Presupuestario Público en la Argentina⁵¹, en su Tomo II El proceso presupuestario en la Administración Pública Nacional, Capítulo III. La coordinación de la ejecución del presupuesto, *“en la fase de la ejecución presupuestaria, le corresponde a la técnica presupuestaria examinar la coherencia cuantitativa y cualitativa, temporal y espacial de las acciones que deben efectuar las diversas instituciones que integran el Sector Público, así como la consideración de las disciplinas que participan en la producción de los bienes o servicios. Ello se cumple mediante la coordinación de la ejecución del presupuesto.*

“La coordinación de la ejecución presupuestaria implica un proceso de programación y de adopción de medidas, previas a la ejecución o concomitantes con ella, a fin de obtener los productos terminales e intermedios previstos, logrando, a la vez, la máxima racionalidad posible en el empleo de los recursos reales y financieros. Esto implica prever los problemas que se presentan durante la ejecución y a los cuales debe dárseles soluciones adecuadas y oportunas, teniendo siempre presente el logro de los objetivos originalmente programados, con un mínimo de alteraciones o posibilitando los cambios cuando, situaciones de tipo coyuntural, así lo ameriten. Los instrumentos básicos que se utilizan en esta etapa son la Programación de la Ejecución y las Modificaciones Presupuestarias”.

En cuanto a la programación de la ejecución agrega más adelante “la programación de la ejecución presupuestaria es una previsión dinámica, para cada uno de los subperíodos del ejercicio presupuestario, de realizaciones en términos de productos terminales o intermedios, de requerimientos de recursos reales y financieros, así como de los procesos necesarios para llevar a cabo dichos productos y contar, en tiempo oportuno, con tales recursos.

Dado que en el presupuesto se expresan tanto las asignaciones financieras como los resultados físicos de la producción, tanto la programación de la ejecución como las reprogramaciones que se realicen, deben efectuarse tanto en términos físicos como financieros.

Una vez realizada la programación de la ejecución correspondiente por parte de las Unidades Ejecutoras, la Secretaría de Hacienda, en el marco del equilibrio financiero, debe compatibilizar la misma con la proyección de recursos que se prevé recaudar en el trimestre bajo análisis, así como también tener en cuenta el flujo de ingresos de los próximos trimestres”.

La programación de la ejecución del presupuesto está regulada, básicamente, en el Artículo 34 de la Ley 24.156, el cual textualmente dispone:

“A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del Poder Legislativo, del

51 Publicación de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Poder Judicial y del Ministerio Público que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.”

Como se desprende de lo expuesto en este punto, las cuotas de compromiso se autorizan por trimestre, a nivel de Servicio Administrativo Financiero, Fuente de Financiamiento e Inciso, con algunas excepciones en donde la desagregación alcanza mayor nivel. Las cuotas de devengado, también se autorizan por trimestre con el mismo grado de desagregación, pero dentro de cada trimestre se distribuyen por mes. Ambos tipos de cuotas caducan automáticamente al finalizar cada trimestre.

En consecuencia, las jurisdicciones y entidades deben adecuar su compromiso y devengado, a las autorizaciones de cuotas trimestrales que otorgue la Secretaría de Hacienda y el total anual del compromiso y devengado no puede ser superior a los créditos anuales asignados.

Un segundo instrumento, al que se refiere el Manual descrito, que se utiliza en la coordinación de la ejecución del presupuesto son las modificaciones presupuestarias, las cuales son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas, de acuerdo a las normas legales vigentes y pueden originarse por sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección de los ingresos, etc., y las mismas se realizan a partir del sustento legal que le da la Ley de Administración Financiera y los Reglamentos pertinentes, las sucesivas leyes anuales de Presupuesto y en las Decisiones Administrativas distributivas de créditos

Actores asociados

El comportamiento del Ministerio de Economía en la etapa de ejecución se exterioriza a través de la regulación de los niveles de cuotas de compromiso y devengado que trimestralmente autoriza y que en forma acumulada al cierre, los montos autorizados a devengar determinarán la efectiva disponibilidad de créditos que cada Jurisdicción ha podido apropiarse al ejercicio de que se trate, toda vez que como lo dispone la propia Ley N° 24.156 en su artículo 31, “se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto”.

En este aspecto cabe hacer notar que si bien los procedimientos establecidos para la fijación de las cuotas de compromiso y devengado trimestrales, prevén que las Jurisdicciones y Entidades, planteen en el mes anterior al inicio del trimestre de que se trate

sus necesidades en tal sentido, la experiencia indica que tales requerimientos no se tienen en cuenta en cuanto a su monto y distribución relativa, en el momento de la definitiva autorización, la cual generalmente responde a un porcentaje uniforme de los créditos vigentes.

Además en los dos últimos años se ha tendido desde el inicio del ejercicio, a autorizar niveles similares de cuotas de compromiso y devengado, lo cual si bien debería ser la meta al cierre del mismo, genera grandes dificultades para diligenciar las contrataciones en orden con las disposiciones legales (Ej.: prohibición de desdoblar los trámites de adquisiciones) y a las particularidades de la prestación del servicio o entrega de la cosa (Ej. Contratos de servicios anuales con cumplimiento mensual para mantenimientos, limpieza, provisión de víveres, etc.), constituyéndose en un verdadero obstáculo para ejecutar eficientemente los créditos disponibles y las propias cuotas autorizadas.

Asimismo, en cumplimiento de las funciones vinculadas a la instrumentación de modificaciones presupuestarias, en las cuales es siempre partícipe ineludible como consecuencia de su rol de Órgano Coordinador del Sistema de Administración Financiera y estar dentro de su ámbito el órgano rector del Sistema de Presupuesto, se encuentra en capacidad de regular las mismas, ya sea que se traten de incrementos o disminuciones netas del presupuesto asignado, como de compensaciones dentro de éste.

Dificultades propias de la ejecución

Sin perjuicio de tener presente que los principales problemas de la fase de ejecución del presupuesto, siempre estarán ligados a la insuficiencia de los créditos legales para financiar el sector (techos presupuestarios), los cuales desde hace mucho tiempo han venido sufriendo una tendencia decreciente, agravada críticamente a partir de la salida de la paridad cambiaria existente hasta el año 2001, y que ha obligado a las instituciones a funcionar con presupuestos por debajo de los niveles calificados como de mínima. De lo expuesto en el acápite anterior, se deducen otras dificultades que se vinculan con los mecanismos ad-hoc instrumentados con relación a la programación de la ejecución, que evidentemente tienden a disminuir el gasto a través de dilaciones en las autorizaciones para concretarlo.

Si bien podríamos decir que al final del ejercicio se alcanzan niveles aceptables de ejecución respecto a los créditos iniciales, las alternativas de la gestión de su consecución, es decir pasar por un proceso que implica iniciar cada trimestre con cuotas evidentemente insuficientes, necesidad de plantear un trámite de incremento, resolución generalmente parcial del mismo, todo ello conlleva a hacer prácticamente imposible un proceso lógico de planificación de la etapa y consecuentemente eficiente la utilización de los recursos dedicados al ámbito de la defensa.

Debe también mencionarse, en orden con la eventual diseminación no institucional de la ejecución del presupuesto, que la aplicación rígida de los límites financieros que se derivan de los techos presupuestarios fijados en la etapa de formulación y las cuotas que se autorizan en la etapa de ejecución, para todas las jurisdicciones y en especial sobre

todas las fuentes de financiamiento, en orden con límites máximos predeterminados para el gasto total de todo el sector público nacional, acarrea en las fuentes de recursos que generan y recaudan las subjurisdicciones probablemente, y por lo menos, dos consecuencias en la fase de ejecución que nos ocupa.

La primera, una falta de estímulo para maximizar su capacidad de recaudación, toda vez que el límite impuesto por los techos presupuestarios y cuotas impedirá la reinversión o aplicación de los ingresos que se produzcan por encima de los legalmente autorizados.

Y la segunda, es que dicha situación incentiva de alguna manera la búsqueda de caminos alternativos para canalizar esa capacidad recaudatoria y la aplicación de los respectivos fondos, que además pueden estar ligados a la prestación de un servicio que constituye el objetivo institucional del organismo recaudador (Ej. Cuotas de Institutos de Formación, arancelamiento hospitalario, etc.).

La imputación como tema de transparencia en la ejecución

Otro fenómeno que afecta la transparencia de la ejecución de cualquier presupuesto viene dado por una incorrecta imputación de sus cuentas. La estructuración de todo plan de cuentas (Clasificador presupuestario en los presupuestos públicos) se efectúa tomando en consideración el nivel de especificidad deseada del gasto. Un excelente indicador de ese deseo de especificidad lo brinda la cantidad de niveles pautados en la codificación de cuentas (en la clasificación por objeto del gasto estos serían 3: incisos, partidas principales, partidas parciales).

Es evidente que durante la etapa de formulación operan conflictivamente el deseo de mayor especificidad por parte de quien debe aprobar el presupuesto por un lado y el deseo de mayor flexibilidad que pretende conservar quien deberá ejecutarlo por el otro. Esta tensión es regulada a través de esquemas de modificación presupuestaria que fijan pautas relacionadas con los niveles de autorización requeridos para producir modificaciones entre distintos niveles de cuentas. Surge así en el sistema presupuestario público argentino el concepto de partida limitativa y partida indicativa. Las partidas indicativas son aquellas que no requieren de autorización alguna para ser compensadas con otras de su mismo nivel, es decir, constituyen para el organismo apenas una "referencia indicativa". Contrariamente la partida limitativa constituye el "límite" de la flexibilidad redistributiva, a partir del cual debe solicitar autorización externa. Cada año ese límite es fijado por el Jefe de Gabinete en la Decisión Administrativa de Distribución de Créditos.

En la clasificación por objeto del gasto existen, como hemos dicho, tres niveles de cuentas: Los incisos se abren en partidas principales y estos a su vez se desagregan en partidas parciales. Por una decisión metodológica las partidas principales de los principales incisos (Bienes de Consumo, Servicios no personales y Bienes de Uso) se desagregan en hasta 9 partidas parciales, afectándose hasta las primeras 8 de ellas a partidas especificadas y reservándose la novena a una partida residual. El uso de este último tipo de partidas popularizadas en la jerga como "NEPs" está reservado en principio a operaciones que involucren bienes o servicios cuya naturaleza no se encuentre contemplada

dentro de las anteriores 8 o menos partidas parciales especificadas. Esta concepción da una idea de la excepcionalidad de uso pautaada originalmente para las NEPs.

No obstante, como en la generalidad de los periodos fiscales el nivel de partida limitativa para los principales incisos es fijado por encima del correspondiente a la partida parcial, los entes gozan de una amplia libertad para redistribuir internamente siempre y cuando respeten los montos globales autorizados. Esta flexibilidad habilita desde luego a hacer un uso discrecional de las NEPs dentro de cada partida principal. De esa manera se puede financiar la adquisición y/o contratación de bienes y servicios cuya imputación es perfectamente identificable de acuerdo a las 8 partidas especificadas precedentemente, a través de una NEP. Podríamos sintetizar nuestro argumento diciendo simplemente que un abuso de las NEPs en la ejecución presupuestaria afecta la transparencia porque resta información acerca del destino final de los recursos públicos. No renegamos por cierto de la existencia de las NEPs ni de la necesidad (muchas veces justificada) de recurrir a su uso porque comprendemos que es llanamente imposible pretender alcanzar con un catalogo de cuentas por mas sofisticado que éste sea, una cobertura exhaustiva del dinámico universo de bienes y servicios. Nótese que en congruencia nosotros solo expresamos una preocupación por el eventual abuso sistemático del recurso, fenómeno que aun nos resta por analizar.

A continuación presentamos un cuadro donde se informa la ejecución presupuestaria de la Jurisdicción Defensa en el periodo 1998-2003 discriminando en los incisos de Bienes de Consumo (Inc.2), Servicios no Personales (Inc.3) y Bienes de Uso (Inc.4) los montos ejecutados a través de partidas especificas y NEPs.

CUADRO XXV. Partidas no especificadas

GASTO de FUNCIONAMIENTO		1998	1999	2000	2001	2002	2003
		miles \$	miles \$	miles \$	miles \$	miles \$	miles \$
INCISO 2 Bienes de Consumo	Partidas Especificas	195.607	185.580	175.945	156.639	221.476	289.526
	Partidas No Especificadas	336	468	12.167	13.112	5.319	13.761
	Subtotal	195.943	186.048	188.111	169.751	226.795	303.287
INCISO 3 Servicios no Personales	Partidas Especificadas	263.424	249.601	253.503	218.521	276.528	281.856
	Partidas No Especificadas	2.382	1.560	2.705	4.000	4.130	4.638
	Subtotal	265.806	251.161	256.208	222.521	280.658	286.494
INCISO 4 Bienes de Uso	Partidas Especificadas	113.648	216.219	73.313	42.015	77.364	73.731
	Partidas No Especificadas	15.874	1.182	9.380	2.238	7.430	10.844
	Subtotal	129.522	217.401	82.693	44.253	84.794	84.575
CONSOLIDADO	Partidas Especificas	572.679	651.400	502.760	417.175	575.368	645.113
	Partidas No Especificadas	18.592	3.210	24.252	19.350	16.879	29.243
	Total	591.272	654.610	527.012	436.525	592.247	674.356

Como se puede apreciar a la perfección, el uso de NEPs es marginal en términos relativos, representando a nivel consolidado un promedio de 2,77% de la ejecución de los incisos 2,3 y 4 para la serie. Asimismo debe hacerse notar que existe una gran variabili-

dad entre incisos y periodos con un mínimo que va de 0,17% para el inciso 2 de 1998 a un máximo de 12,82% para el inciso 4 de 2003. En general se puede constatar la tendencia a un mayor uso de las NEPs en el inciso 4 donde el promedio de la serie (6,66%) casi triplica el promedio consolidado ya mencionado (2,77%). En el inciso 4 solo 2 partidas principales cuentan con NEPs: la partida de Maquinaria y Equipo y la partida de Activos Intangibles. De ambas solo la primera registra ejecución significativa en la Jurisdicción. Una distinción que francamente no podemos realizar es si los \$ 29.243.000 gastados en el 2003 en esa NEP, por ejemplo, no pudieron ser imputados a una partida específica por no existir entre estas alguna que refleje la naturaleza de lo adquirido o si simplemente se optó por imputar vía la NEP debido a consideraciones de reserva de información.

Gastos reservados

En forma esporádica emerge en la consideración pública el tema de los gastos reservados. Casi invariablemente, estas recurrentes apariciones vienen asociadas a escándalos del momento que concitan un notable interés e incrementan el recelo a la figura.⁵²

Los gastos reservados constituyen un instituto que pronto cumplirá el cincuentenario de su primera reglamentación orgánica en Argentina. En efecto, sabemos de indicios de existencia de gastos reservados previos a la década del '50 pero por su importancia podríamos considerarlos apenas antecedentes al verdadero hito fijado por el Decreto-ley "S" 5.315/56. Preanunciando el turbulento destino que le esperaba al régimen que reglamentaba, esta norma nació también (como la apostilla lo indica) al margen del conocimiento público. En razón de ello dicho, gran parte de lo que analizaremos aquí sobre lo normado en materia de gastos reservados proviene de fuentes fidedignas pero necesariamente secundarias y públicas.

Otra norma de carácter secreto que también mencionaremos es la Ley 18.302 de 1.969. Esta ley ratificó los procedimientos operativos fijados en el Decreto-Ley 5.315/56 pero introdujo como importante novedad la regla de que podrían poseer gastos reservados exclusivamente aquellos organismos autorizados por ley. En forma previa, el Decreto-Ley 5.315/56 se había limitado a dar una definición muy etérea sobre este asunto al sostener que: "comprende exclusivamente a los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado."⁵³. En un momento histórico donde pronto se gestaría la Doctrina de Seguridad Nacional referirse a la "seguridad del Estado" implicaba virtualmente abrir la puerta para involucrar una multiplicidad de dimensiones, tras lo cual se habilitaba la bastardización del recurso.

52 Entre los últimos y más altisonantes casos que tuvieron a los gastos reservados como tema principal encontramos el supuesto soborno a senadores para la sanción de la ley de reforma laboral en el año 2000 y más recientemente el supuesto pago de succulentos sobresueldos a los ministros del gabinete del presidente Menem durante la década de 1990.

53 Citado en ESTEVEZ y PESCE (1996), "Los gastos reservados en el gobierno nacional", Federation of American Scientists.

La ley 18.302 dictó la primer nómina de organismos autorizados, que sería sucesivamente modificada a lo largo de los años. Sabemos, por ejemplo, que al producirse la restauración democrática contaban con autorización los siguientes organismos: Secretaría de Planificación, Ministerio del Interior, Policía Federal, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto, Estado Mayor General del Ejército, Dirección Nacional de Gendarmería, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea y el Servicio Penitenciario Federal⁵⁴. Con un espíritu regulador la Ley 23.110 optó por restringir la autorización a solo dos organismos: Presidencia de la Nación y SIDE. Las sucesivas leyes de presupuesto fueron ampliando el “club” como se muestra a continuación.

Siendo para nuestro análisis de prominente interés subrayamos que la autorización al Ministerio de Defensa de efectuar gastos reservados por parte de la Ley 23.110 no se extendía a las fuerzas armadas que hasta entonces sí habían contado con esa prerrogativa.

A partir de la reforma de la administración financiera gubernamental y de la construcción de su instrumental auxiliar a principios de los 90 podemos identificar perfectamente la asignación de recursos hecha a través de los mecanismos reservados de la ley 18.032 y del Decreto-Ley 5.315/56. El clasificador por objeto del gasto destina del universo de 144 partidas parciales correspondientes a los incisos de Gastos en Personal, Bienes de Consumo, Servicios no Personales y Bienes de Uso la cantidad de solo 3 partidas correspondientes a gastos reservados. Ellas son:

<p>1.1.5. Personal permanente. Otros gastos en personal 1.2.4. Personal temporario. Otros gastos en personal 3.9.2. Gastos reservados</p>
--

54 Ley 23.110 Art. 37.

CUADRO XXVI. Evolución legal de la autorización para ejecutar gastos reservados

Normas	Disposición específica	Comentario
Ley N° 23.270 Presupuesto Nacional 1986	Art. 29	Incorporación del Ministerio de Defensa como 3º órgano autorizado .
Ley 23.410 Ampliación Presupuesto Nacional 1986	Art.37	Incorporación del Ministerio de Relaciones Exteriores como 4º órgano autorizado .
Ley 24.061 Presupuesto Nacional 1992	Art. 35	Incorporación del Poder Legislativo como 5º órgano autorizado
Proyecto PEN Ley N° 24.191 Presupuesto Nacional 1993	Art. 24	El proyecto remitido por el PEN pretendió extender la autorización al Poder Judicial y a los restantes ministerios del Poder Ejecutivo (no aprobado) .
Ley N° 24.307 Presupuesto Nacional 1994	Art. 32	Incorporación del Ministerio del Interior como 6º órgano autorizado .
Proyecto PEN Ley N° 24.624 Presupuesto Nacional 1996	Art. 32	El proyecto remitido por el PEN pretendió extender la autorización a la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad (no aprobado) .

Presentamos a continuación, el monto de gastos reservados que el Congreso aprobó a través de estas partidas para el Ministerio de Defensa en el periodo 2000-2004. Asimismo, incluimos también el monto de gastos reservados autorizados al resto de los organismos autorizados de la administración pública en el mismo periodo para permitir un ligero análisis comparativo.

CUADRO XXVII. Gasto reservado autorizado por jurisdicción

ORGANISMO EJECUTOR	Partidas Gasto Reservado (Crédito de Sanción)			
	1.1.5	1.2.4.	3.9.2	Total
POLICIA FEDERAL				
Presupuesto 2000	20.600.000	1.996.613	0	22.596.613
Presupuesto 2001	22.265.837	0	0	22.265.837
Presupuesto 2002	0	0	21.424.128	21.424.128
Presupuesto 2003	21.540.000	0	0	21.540.000
Presupuesto 2004	27.500.000	0	0	27.500.000
SIDE				
Presupuesto 2000	132.924.376	0	4.833.192	137.757.568
Presupuesto 2001	132.369.630	0	4.811.160	137.180.790
Presupuesto 2002	0	0	138.039.702	138.039.702
Presupuesto 2003	134.781.510	0	3.459.869	138.241.379
Presupuesto 2004	143.283.510	0	95.517.352	238.800.862
PODER LEGISLATIVO				
Presupuesto 2000	0	0	1.899.170	1.899.170
Presupuesto 2001	0	49.423	0	49.423
Presupuesto 2002	0	0	0	0
Presupuesto 2003	0	0	0	0
Presupuesto 2004	0	0	0	0
MIN. DE DEFENSA				
Presupuesto 2000	19.254.000	0	1.701.991	20.955.991
Presupuesto 2001	23.996.436	0	1.701.991	25.698.427
Presupuesto 2002	23.996.436	0	1.701.984	25.698.420
Presupuesto 2003	23.996.436	0	1.700.282	25.696.718
Presupuesto 2004	56.863.056	0	1.700.300	58.563.356
TOTAL GENERAL				
Presupuesto 2000	172.778.376	1.996.613	8.434.353	183.209.342
Presupuesto 2001	178.631.903	49.423	6.513.151	185.194.477
Presupuesto 2002	23.996.436	0	161.165.814	185.162.250
Presupuesto 2003	180.317.946	0	5.160.151	185.478.097
Presupuesto 2004	227.646.566	0	97.217.652	324.864.218

d) CONTROL INTERNO

La Ley N° 24156, creó la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, dependiente orgánicamente del Presidente de la Nación, siendo su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el mismo, los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que le de-

pendan, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

El sistema de control interno está integrado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna dentro de cada jurisdicción y/o entidad dependiente del Poder Ejecutivo, unidades que dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo, en el caso de los Ministerios de los propios Ministros, y serán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Como tal las Auditorías Internas son un servicio a toda la organización y de carácter posterior a las actividades objeto de control. El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado y abarcar las actividades que se vinculen con los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

En este contexto es importante destacar que de acuerdo con el artículo 101 de la referida Ley N° 24156, la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

La Sindicatura General de la Nación tiene asignadas sus funciones en el artículo 104 de la citada Ley, destacándose las de dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación: emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna: vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación; supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación; aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado; comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables., etc.

En materia de la puesta a disposición de la información que se deriva del cumplimiento de sus funciones, el artículo 107 de la misma ley dispone que la Sindicatura General deberá informar al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; a la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control y a la opinión pública, en forma periódica.

En el caso del Ministerio de Defensa, la Decisión Administrativa N° 12/2002 por la que se aprobó su estructura orgánica, le asigna a la Unidad de Auditoría Interna la responsabilidad primaria de planificar, programar y ejecutar exámenes y evaluaciones posteriores de las actividades de la Jurisdicción en sus aspectos presupuestario, económico,

financiero, patrimonial, normativo, operacional y de gestión ejerciendo un control integral e integrado fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Entre las acciones que conllevan el cumplimiento de dicha responsabilidad se pueden destacar las de elaborar el planeamiento general de la auditoría interna, de acuerdo a las normas generales de control interno y de auditoría interna, aplicando el control integral e integrado; participar en la definición de normas y procedimientos a efectos de establecer el sistema de control interno y posteriormente efectuar su seguimiento; evaluar el cumplimiento de políticas, planes y procedimientos establecidos por la autoridad superior; verificar si las erogaciones son efectuadas de acuerdo con las normas legales y de contabilidad aplicables a los niveles presupuestarios correspondientes; producir informes sobre las actividades desarrolladas y en su caso, formular las recomendaciones u observaciones que corresponda; remitir copia de los informes, recomendaciones y observaciones a la Sindicatura General de la Nación.

Debe señalarse que en la práctica la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Defensa, actúa con delegaciones en cada una de las Fuerzas Armadas, la cual efectúa el trabajo de campo necesario para cumplir con el plan anual de auditorías aprobado respecto de cada una de las Instituciones.

En el caso de las Fuerzas, las mismas cuentan en su estructura con organismos de control y supervisión. En el Ejército existe la Inspección General del Ejército, cuyo responsable máximo es el Subjefe del Estado Mayor General del Ejército, prevé también el cargo de Subinspector General del Ejército e Inspectores de Armas, Tropas Técnicas y Servicios y su accionar se traduce en un Plan Anual de Supervisión, el cual se publica en el Boletín Público del Ejército. Además existen Departamentos de Inspección en los siguientes organismos: Contaduría General del Ejército; Direcciones de Arsenales, Construcciones, Intendencia, Remonta y Veterinaria, Sanidad y Asesoría Jurídica del Ejército.

También en el ámbito de la Armada Argentina el Subjefe del Estado Mayor General es el Inspector General y de él dependen el Servicio de Auditoría de Procesos Administrativos, la Dirección de Programas y Presupuestos y la Contraloría General Naval.

El Servicio de Auditoría de la Armada tiene a su cargo la auditoría de la gestión económica financiera, contable y patrimonial interna en todos los comandos y organismos dependientes, y su accionar se traduce en un Plan anual.

Por otra parte el Servicio de Auditoría de Procesos Administrativos tiene como función realizar en todos los Comandos, Organismos y Dependencias de la Armada el control, verificación y evaluación de los procesos administrativos establecidos en los Reglamentos, Manuales y demás normas regulatorias de los mismos, gestión que desarrolla a través de dos departamentos de Auditoría a saber, la Reglamentaria y la de Inversión Presupuestaria.

El Subjefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, detenta asimismo el cargo de Inspector General, y lleva adelante las inspecciones operativas de carácter puntual en las distintas unidades en conjunto con los responsables de las distintas Jefaturas, además de las de carácter general que se instrumentan dentro de cada Comando.

Por otra parte la estructura de la Fuerza contiene la Dirección General de Administración Financiera, la que tiene asignadas en materia de supervisión las funciones de asistir y asesorar al Jefe de Estado Mayor General en la Administración económica, patrimonial, financiera y contable, conduciendo y supervisando la implementación y mantenimiento de los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Administración de Bienes. Esta Dirección General cuenta con un Departamento de Auditoría y Coordinación, el que efectúa el análisis y control de la gestión realizada por los responsables del manejo de créditos y fondos, en consonancia con criterios de eficiencia y eficacia y verificando la correspondencia de los procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros, contables, patrimoniales y documentales con la legislación vigente.

El Ministerio de Economía tiene bajo su dependencia al órgano coordinador (Secretaría de Hacienda) y a los órganos rectores de los sistemas que integran la Administración Financiera del sector público nacional y como tales, dichos órganos representados por la Oficina Nacional de Presupuesto, la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación dictan "per se" normas, circulares, disposiciones, etc. que constituyen elementos fundamentales del sistema de control interno para el Estado Nacional en su conjunto y que deben ser receptados por todos las Jurisdicciones y Entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los alcances que fija la señalada Ley N° 24.156.

Desde el punto de vista de la independencia del órgano interno de control, si bien la dependencia orgánica del Ministro existe y podría por si misma constituir un condicionamiento respecto de aquella calidad, no puede olvidarse que la Ley N° 24.156 le asigna a la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional la responsabilidad del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna, lo cual constituye un necesario involucramiento de la máxima conducción en el tema.

En este aspecto, en junio de 2000, el Ministro de Defensa, dictó la Resolución N° 569/00, por el cual se aprueba el Circuito de consolidación del Informe de Auditoría por el que se instruye respecto de la contestación de los informes preliminares, de la instrumentación de las recomendaciones, etc., la cual es de aplicación en todo el ámbito del Ministerio, incluidas las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto.

Por otra parte debe tenerse presente que concomitantemente con el accionar de las Unidades de Auditoría Interna, actúa la SIGEN, la cual tiene como funciones, entre otras, la de establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna; aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado; comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables, lo que en conjunto constituye el propio sistema de control interno.

En lo que hace al Ministerio de Defensa, en la página web⁵⁵ de la SIGEN puede encontrarse documentos referidos al su Sistema de Control Interno, así como recomendaciones e informes puntuales sobre distintos aspectos objeto de Auditoría.

e) CONTROL EXTERNO

El artículo 85 de la Constitución Nacional de la República Argentina establece que es una atribución propia del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, financieros y operativos, previendo que contará con un organismo de asistencia técnica que gozará de autonomía funcional denominado Auditoría General de la Nación (AGN).

Por su parte, la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24.156) promulga la creación de dicho organismo, estableciendo sus competencias y pautas de funcionamiento en su Título VII Capítulo I artículos 116 al 127 .

Tal lo previsto en la mencionada Ley, la AGN es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional, que reporta a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda del Congreso Nacional. Su composición es de siete miembros (Auditores Generales), todos ellos con título universitario en el área de las Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control, por lo que sus integrantes tienen un marcado perfil profesional. Sus funciones son:⁵⁶

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante contratación de profesionales independientes de auditoría;
- c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede

55 Ver www.sigen.gov.ar

56 Artículo 118 de la "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional" (Ley N° 24.156) .

solicitar al Ministerio de Economía y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;

- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquella;
- g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas;
- h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de estos;
- j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las 48 horas de asumir su cargo una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

En términos generales la auditoría externa encomendada a la AGN es un examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, con el propósito de sustentar una evaluación, recomendación u opinión respecto a la consistencia de los sistemas de información y control, la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones, el fiel cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas establecidas y sobre la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones presentes y los resultados de pasadas operaciones de un determinado organismo o programa. Resumiendo sus objetivos, estos resultan ser :

- Determinar la razonabilidad de la información financiera generada por el ente auditado.
- Establecer si se ha cumplido con la normativa de aplicación.
- Comprobar si los recursos públicos se han utilizado en forma económica y eficiente.
- Determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos.
- Promover mejoras en los sistemas administrativos y financieros, en las operaciones y en el control interno.

Para su funcionamiento, la AGN eleva cada año su "plan de acción" para su aprobación por parte de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas según lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley Nº 24.156, siendo esta Comisión la responsable de establecer el programa de acción anual de control externo que deberán cumplir los auditores. Asimismo, antes del 1º de mayo de cada año la AGN deberá presentar a la Comisión

mencionada la memoria anual de su actuación durante el año precedente (artículo 119 inc. e).

En el área de Defensa la AGN realiza todos los años distintas auditorias, en general sobre ejercicios vencidos, de acuerdo al programa aprobado por la Comisión Mixta Bicameral, al igual que lo hace en las demás áreas del Estado Nacional. Estas auditorias se han desarrollado sin inconvenientes dentro de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, quienes han suministrado la información requerida a los distintos equipos de auditores delegados ante cada Fuerza (normalmente cada equipo está compuesto por tres técnicos quienes abastecen de información a la AGN), haciéndolo en el tiempo y forma requeridos por la AGN , de acuerdo a los dichos de los propios auditores.

Estas auditorias generan al término del trabajo un informe que es incluido dentro de la memoria anual, la que una vez aprobada por la Comisión Mixta Bicameral genera que sea remitida al Ministerio de Defensa para su posterior giro al Estado Mayor General correspondiente; dicho informe final contiene las observaciones y recomendaciones surgidas como consecuencia del trabajo realizado y de acuerdo a lo previsto en el artículo 119 inciso f) de la Ley de Administración Financiera son dados a publicidad a través de distintos medios, a excepción de aquellos informes que contenían datos y/o conceptos que afectan a la seguridad nacional (como ser el caso de aquellos en que se señalan vulnerabilidades del sistema de defensa).

En la práctica, las auditorias que realiza la AGN dentro del área de defensa alcanzan a la totalidad de los recursos que dispuso para ejecutar la Fuerza considerada durante el año fiscal en análisis, ya que todos los fondos con que el área contó están incluidos en la Ley de Presupuesto correspondiente a ese año.

Los resultados de estas auditorias en general ponen en evidencia una marcada capacidad técnico-profesional de los funcionarios intervinientes en todos aquellos aspectos que hacen a los "controles de legalidad" que se deben efectuar, pero los resultados no concluyen de la misma forma cuando se deben abocar a la realización de "controles de gestión", dado que la formación profesional de los mismos, con una especificidad técnica orientada casi exclusivamente a lo administrativo-contable, les hace de difícil comprensión la problemática de defensa que deben abordar.

A la dificultad señalada precedentemente debemos agregar otra, la que resulta común a todas las áreas que la AGN inspecciona y analiza, como es que los tiempos involucrados entre el cierre del respectivo ejercicio y la remisión del informe final correspondiente al área analizada por la AGN resultan en demasía extensos (superiores a 18/24 meses), generando con ello que las observaciones y sugerencias que se formulan puedan verse diluidas por el tiempo transcurrido (entre tres y cuatro años después de que se ejecutó la acción analizada), siendo este uno de los factores que puede llegar a inducir a los funcionarios de las áreas inspeccionadas a no generar las medidas conducentes para su corrección o implementación.

Este último aspecto referido a la implementación de medidas correctivas que atiendan las recomendaciones y observaciones formuladas por la AGN, dentro de los ámbitos de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas ha tenido un acatamiento

to adecuado pese a los inconvenientes señalados precedentemente , habiendo colaborado para ello el proceso de concientización desarrollado a través de los cursos que dicta anualmente el Gobierno a través de la SIGEN y a los que asisten personal civil jerárquico y militar superior del área de defensa.

No obstante lo señalado precedentemente, el Poder Ejecutivo conciente de la falta de apego en determinadas áreas de la administración gubernamental para cumplir con las recomendaciones de la SIGEN y de la AGN, impulsó la incorporación a la Ley de Presupuesto de 2004 de una cláusula que introduce un mecanismo de sanciones para aquellos funcionarios que hagan caso omiso de dichas indicaciones, incluyendo sanciones de tipo económico para los mismos.

f) CONTROL SOCIAL

La sociedad civil argentina ha crecido de manera significativa en la última década. Existen en la actualidad alrededor de ochenta mil organizaciones no gubernamentales que convocan a dos millones quinientos mil voluntarios que donan tiempo, ideas, trabajo y dinero⁵⁷. No obstante, no existe un censo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Se cuenta, en cambio, con bases de datos que poseen una cobertura parcializada del universo de organizaciones.

A nivel oficial existe una base de datos administrada por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esta base se creó en 1995 y computa hasta Agosto de 2003 un total de 9.840 organizaciones según la forma organizativa y de dedicación temática que se exponen en los siguientes cuadros. Merece aclarar que el proceso de inscripción es voluntario.

**Cuadro XXVIII. Formas Organizativas de las OSC
Agosto de 2003**

Forma	Cantidad	%	Forma	Cantidad	%
Asoc. De Consumidores	20	0,2	Cooperativa	433	4,4
Asociación Civil	3.523	35,8	Entidad Religiosa	305	3,1
Biblioteca	148	1,5	Federación	20	0,2
Bomberos Voluntarios	39	0,4	Fundación	1.141	11,6
Centro de Estudios	79	0,8	Grupo Comunitario	1.663	16,9
Centro de Jubilados	344	3,5	Mutual	246	2,5
Club Social/Deportivo	226	2,3	Sindicato	39	0,4
Comunidad Indígena	20	0,2	Sociedad de Fomento	216	2,2
Confederación	10	0,1	Unión Vecinal	699	7,1
Cooperadora (otro tipo)	403	4,1	Otro	138	1,4
Cooperadora Escolar	128	1,3	Total	9.840	100

57 MARCH, Carlos (2003), "La sociedad civil no es el certificado de castidad de la democracia" en Directorio de ONGs vinculadas con Políticas Publicas, Buenos Aires, pp.15-16.

**Cuadro XXIX. Dedicación Temática de las OSC
Noviembre de 2002**

Área Temática	Cantidad	Área Temática	Cantidad
Social / Humana	5.169	Infraestructura	551
Educación	2.218	Vivienda	466
Salud	1.889	Economía	367
Cultura	1.403	Ciencia y Tecnología	271
Deportes / Recreación	1.348	Justicia	158
Trabajo	1.302	Genero	116
Medio Ambiente	363	Religión	0

Una evidencia de la muy escasa participación que las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen en la temática de Defensa viene ya dada implícitamente por la lisa y llana omisión por parte de la CENOC de la referencia a esa categoría. En efecto, el formulario de inscripción que toda OSC debe completar requiere que ésta defina su actuación entre 14 áreas temáticas predefinidas y 88 temas específicos propuestos. Ni en las 14 áreas ni en los 88 temas se halla alguna categoría que pueda llegar razonablemente a asociarse con la Defensa Nacional (léase, Seguridad o Relaciones Internacionales)⁵⁸.

En el caso de la defensa, el goce de prolongados periodos de paz y estabilidad conducen a la sociedad a percibir gradualmente esos beneficios como una circunstancia espontánea y natural del sistema internacional. Kennedy ilustra esta situación de la siguiente manera: *“Dado que ciertos programas de gasto, tales como los vinculados a educación o salud, tienen beneficios divisibles y valorables individualmente por cada uno de los ciudadanos, la presión sobre el gasto en defensa es permanente, especialmente en países que carecen de una experiencia cercana de beligerancia. En este sentido, el propio éxito de una política de defensa está minando el soporte social (y por ende político) para su continuidad”*⁵⁹ Otros autores asocian la valoración social de la defensa con la existencia de una madura “cultura de defensa”. Esta cultura según los análisis hace que una sociedad, por sus experiencias históricas, valore la defensa como una capacidad necesaria en tanto comunidad organizada independientemente de la presencia de una amenaza externa.

Surgimiento de la Sociedad Civil Especializada en Defensa

A partir de la democratización en 1983, comenzaron a crearse centros de estudio e investigación especializados en los temas de defensa y seguridad. Algunas de las más relevantes en ese momento fueron AAIFAS (Asociación Argentina de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad), el CEMIDA (Centro de Militares por la Democracia), la

58 Informe CENOC (2003), “Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina – Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad civil inscriptas en el CENOC”, Buenos Aires, Argentina.

59 KENNEDY, Gavin (1983), “Defense Economics”, Gerald Ducworth, London, England, pag. 3.

Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz (FAI), FLACSO Argentina, la Fundación Simón Rodríguez, y el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional (CEPNA). En algunos de ellos, particularmente en la Fundación Illia (donde revistaba Eduardo Estévez), y en el CEPNA (con un departamento de sociología militar que encaró una investigación sobre sistema de defensa que incluía la variable presupuestaria trabajada por Federico Dorín), se realizaron trabajos pioneros que buscaban analizar la problemática del presupuesto de defensa.

Posteriormente surgió el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría orientado por el historiador militar y analista político Rosendo Fraga (h), quien realizara una publicación sobre economía de defensa junto con la Universidad de La Plata. También, en 1990 un seminario permanente sobre “las fuerzas armadas del año 2000” iniciado por el entonces presidente de la Comisión de Defensa del Senado Eduardo Vaca dio origen a la organización no gubernamental SER en el 2000. Esta organización inició el diseño de un proyecto sobre presupuesto de defensa en Argentina y Chile.

El tema presupuesto de defensa no ha sido en general foco preferencial de atención para las investigaciones y debates académicos. Es por ello que merecen una especial y explícita mención un reducido número de investigadores que ha hecho aportes perdurables al estudio del presupuesto de defensa en la Argentina. Entre ellos se destaca el reconocido académico Thomas Scheetz quien en los últimos veinte años ha publicado decenas de artículos y publicaciones sobre la materia en medios nacionales e internacionales, Adalberto Rodríguez Giavarini quien fuera secretario de planeamiento en el Ministerio de Defensa durante la gestión de Alfonsín y luego canciller en la gestión de De La Rúa, Gerardo Gargiulo, funcionario del Ministerio de Economía en la década del 80, Daniel Aspiazu, Rosendo Fraga del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Rut Diamint, profesora de la Universidad Torcuato di Tella, Ernesto López de la Universidad de Quilmes, Miguel Pesce y Eduardo Estévez de la Fundación Karakatchoff y Federico Dorin del CEPNA. El estudio desarrollado por Dorin tuvo una duración de 2 años y contó con el apoyo del CONICET.

Las Audiencias Públicas de 1995

Mucho antes de la sanción del Decreto 1172/03 que las reglamentara, las Audiencias Públicas fueron aplicadas en varias oportunidades para abordar en forma participativa la consulta sobre temas de interés nacional. Una de ellas fue organizada por el Congreso Nacional en Agosto de 1995 para instalar el debate sobre la reforma del sistema de defensa. El mencionado senador Vaca fue el principal impulsor de estas audiencias de las cuales surgió el cuerpo de ideas que se plasmaría más tarde en la ley de reestructuración de 1998.

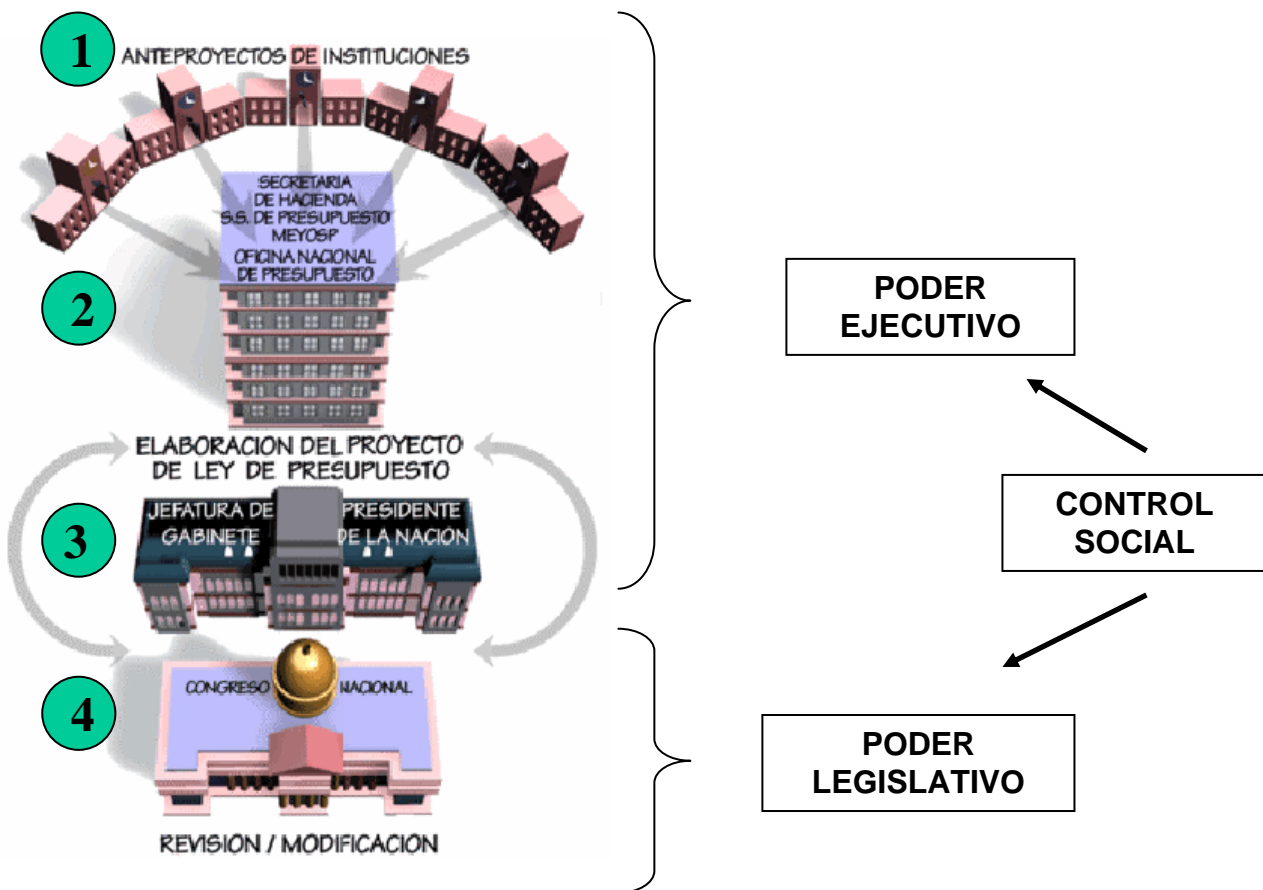
Estas Audiencias Públicas permitieron a la ciudadanía conocer de primera mano la opinión de varios sectores interesados, pudiéndose por lo mismo contrastar visiones no siempre coincidentes acerca del orden internacional, el papel de Argentina y el de sus Fuerzas Armadas. Concluidas las audiencias en Noviembre de 1995, en Marzo de 1996 se llevó a cabo una última sesión de carácter secreta entre los legisladores y los tres Jefes de Estado Mayor General y el Jefe de Estado Mayor Conjunto.

Capítulo 3º

3.1. Papel del poder ejecutivo y legislativo en el presupuesto de defensa

A lo largo del capítulo 2 hemos analizado las distintas etapas del ciclo presupuestario, sus características principales, su grado de transparencia y los actores involucrados. En el capítulo 3 venimos a presentar una evaluación global del papel que les cabe al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Este desarrollo puede parecer, en una primera impresión, reiterativo de conceptos ya analizados. No obstante, el valor agregado de esta sección proviene de una exposición más sencilla y esquemática de los roles institucionales y de la presentación de los cambios cuantitativos introducidos secuencialmente por cada actor al presupuesto de defensa durante un año fiscal reciente (2003).

A continuación, se presenta gráficamente el proceso presupuestario estructurado según las instituciones intervinientes.



Para el caso del presupuesto de defensa, la etapa 1 correspondiente a la elaboración de anteproyectos de las instituciones tiene dos sub-etapas: La primera corresponde a la formulación del anteproyecto de las fuerzas armadas (realizado por la Jefatura V de Finanzas en el caso del EMGE, la Dirección de Programas y Presupuestos del EMGA y la

Dirección General de Administración Financiera del EMGFA). Estos anteproyectos se efectúan conforme los techos mencionados oportunamente por la Secretaria de Hacienda. La segunda corresponde a la labor de consolidación y revisión por parte del Ministerio de Defensa de los anteproyectos elevados por las subjurisdicciones y entidades que le dependen, y es realizado a través de la Dirección General de Presupuesto de la Secretaria de Planeamiento.

La etapa 2 corresponde a la elevación por parte del Ministerio de Defensa del anteproyecto de presupuesto de la Jurisdicción a la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaria de Hacienda y se produce luego de que el Ministerio de Defensa como órgano de conducción política revisara y conciliara los objetivos propios de cada fuerza a un objetivo global y conjunto.

Cuadro XXX. Proceso institucional de asignación de recursos a la jurisdicción defensa (en miles de \$)

JURISDICCION	FORMULACION					APROBACION	EJECUCIÓN
	PRELIMINAR MINIMA	TECHOS	ANTEPROY. FUERZA	ANTEPROY. MINDEF	PROYECTO DE LEY	DEC. ADM.	DEVENGADO
MINDEF	136.991	134.006	191.051	191.123	162.291	152.810	91.384
PERSONAL	57.791	57.019	69.215	69.215	66.732	66.732	67.807
FUNCIONAMIENTO	79.200	76.987	121.836	121.908	95.559	86.079	23.577
EMCO	123.818	84.199	122.053	108.264	96.867	92.983	57.583
PERSONAL	3.535	2.391	3.575	3.575	3.671	3.623	3.196
FUNCIONAMIENTO	120.283	81.808	118.478	104.689	93.197	89.361	54.388
EMGE	1.177.665	1.053.968	1.366.659	1.358.990	1.255.142	1.233.575	1.258.305
PERSONAL	895.823	891.067	1.083.878	1.084.817	1.066.913	1.067.700	1.065.101
FUNCIONAMIENTO	281.842	162.901	282.781	274.173	188.229	165.875	193.204
EMGA	711.037	639.496	837.961	808.844	735.485	721.493	761.094
PERSONAL	521.250	536.857	648.362	648.362	620.659	616.804	629.237
FUNCIONAMIENTO	189.787	102.639	189.599	160.482	114.826	104.688	131.858
EMGFA	788.426	637.587	930.953	901.803	813.590	770.683	791.333
PERSONAL	465.652	482.436	607.803	604.697	591.229	588.192	594.697
FUNCIONAMIENTO	322.774	155.151	323.150	297.105	222.361	182.491	196.636
IGM	29.785	20.218	21.508	21.508	22.606	21.224	17.364
PERSONAL	3.891	3.891	4.541	4.541	4.316	4.316	4.207
FUNCIONAMIENTO	25.894	16.327	16.967	16.967	18.290	16.908	13.156
IAF	1.462.665	1.228.042	1.410.222	1.410.222	1.410.398	1.410.220	1.396.020
PERSONAL	4.385	4.514	4.514	4.514	4.514	4.514	4.379
FUNCIONAMIENTO	1.456.362	1.221.926	1.404.106	1.404.106	1.404.106	1.404.106	1.390.340
PASIVIDADES	1.918	1.602	1.602	1.602	1.778	1.600	1.301
TOTAL GENERAL	4.430.388	3.797.516	4.880.408	4.800.754	4.496.379	4.402.988	4.373.084
PERSONAL	1.952.327	1.978.175	2.421.889	2.419.722	2.358.034	2.351.880	2.368.624
PASIVIDADES	1.456.362	1.221.926	1.404.106	1.404.106	1.404.106	1.404.106	1.390.340
FUNCIONAMIENTO	1.021.698	597.415	1.054.413	976.926	734.240	647.002	614.121

Fuente: Elaboración propia.

La etapa 3 enmarca el proceso de recepción, ajuste y consolidación de los anteproyectos de presupuestos jurisdiccionales efectuado por la Oficina Nacional de Presupuesto y su transformación en el documento del proyecto de presupuesto que será presentado como proyecto de ley al Congreso de la Nación.

La etapa 4 engloba el proceso de discusión y aprobación parlamentaria del proyecto de ley de presupuesto. El presupuesto de defensa no recibe un tratamiento propio y particular, siendo en cambio analizado como parte integrante de aquel.

Cuadro XXX. Proceso institucional de asignación de recursos a la jurisdicción defensa (%)

JURISDICCION	FORMULACION					APROBACION	EJECUCION
	PRELIMINAR MINIMA %	TECHOS %	ANTEPROY. FUERZA %	ANTEPROY. MINDEF %	PROYECTO DE LEY %	DEC. ADM. %	DEVENGADO %
MINDEF	100%	98%	139%	140%	118%	112%	67%
PERSONAL	100%	99%	120%	120%	115%	115%	117%
FUNCIONAMIENTO	100%	97%	154%	154%	121%	109%	30%
EMCO	100%	68%	99%	87%	78%	75%	47%
PERSONAL	100%	68%	101%	101%	104%	102%	90%
FUNCIONAMIENTO	100%	68%	98%	87%	77%	74%	45%
EMGE	100%	89%	116%	115%	107%	105%	107%
PERSONAL	100%	99%	121%	121%	119%	119%	119%
FUNCIONAMIENTO	100%	58%	100%	97%	67%	59%	69%
EMGA	100%	90%	118%	114%	103%	101%	107%
PERSONAL	100%	103%	124%	124%	119%	118%	121%
FUNCIONAMIENTO	100%	54%	100%	85%	61%	55%	69%
EMGFA	100%	81%	118%	114%	103%	98%	100%
PERSONAL	100%	104%	131%	130%	127%	126%	128%
FUNCIONAMIENTO	100%	48%	100%	92%	69%	57%	61%
IGM	100%	68%	72%	72%	76%	71%	58%
PERSONAL	100%	100%	117%	117%	111%	111%	108%
FUNCIONAMIENTO	100%	63%	66%	66%	71%	65%	51%
IAF	100%	84%	96%	96%	96%	96%	95%
PERSONAL	100%	103%	103%	103%	103%	103%	100%
FUNCIONAMIETO	100%	84%	96%	96%	96%	96%	95%
PASIVIDADES	100%	84%	84%	84%	93%	83%	68%
TOTAL GENERAL	100%	86%	110%	108%	101%	99%	99%
PERSONAL	100%	101%	124%	124%	121%	120%	121%
PASIVIDADES	100%	84%	96%	96%	96%	96%	95%
FUNCIONAMIENTO	100%	58%	103%	96%	72%	63%	60%

Fuente: Elaboración propia

En los cuadros insertos precedentemente en este capítulo, el primero de ellos expresado en miles de pesos corrientes y el segundo en términos relativos respecto del Pre-

supuesto Preliminar, se puede visualizar la evolución cuantitativa del presupuesto de defensa a lo largo de las etapas de formulación, aprobación y ejecución correspondientes al periodo fiscal 2003. Sustantivamente revela el resultado del accionar secuencial de los distintos actores del Poder Ejecutivo (Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, Jefatura de Gabinete) y del Poder Legislativo.

Hemos abierto el proceso de formulación del presupuesto de defensa, de modo tal que refleje la posición institucional original de cada actor y el resultado final del necesario proceso de negociación con los otros actores.

Comenzamos con el presupuesto preliminar que puede ser considerado como el primer documento orgánico del proceso de formulación. Este es elaborado por las mismas fuerzas armadas y revela en grado variable (mínimo, intermedio y máximo) la cantidad de recursos necesarios para satisfacer los objetivos operativos (mínimos, intermedios y máximos) de la organización. En rigor, los presupuestos preliminares constituyen un instrumento de exclusiva utilidad para la organización que los prepara ya que su remisión a instancias superiores no es, de hecho, obligatoria. En su concepción original, fueron pensados para facilitar a las mismas organizaciones el proceso de ajuste a los límites financieros comunicados por la Secretaria de Hacienda (Ministerio de Economía); se entiende que la elaboración de distintas versiones de presupuestos preliminares presupone un ejercicio explícito de ordenamiento de prioridades. Este ordenamiento, por su parte, permitirá tener identificados *ex ante* los objetivos menos prioritarios que deberán ser resignados cuando se impone la pauta de escasez (los límites financieros de la Secretaria de Hacienda más famosamente conocidos como “techos”). El cronograma actual de formulación prevé la elaboración de los presupuestos preliminares para el periodo comprendido entre el 21 de Abril y el 30 de Mayo, mientras que la comunicación de los techos se encuentra prevista para la primer semana de Julio. Aquí se presenta exclusivamente el presupuesto preliminar de mínima de las fuerzas armadas ya que, por lo menos, en los últimos quince años la asignación final de recursos ha estado invariablemente alrededor o por debajo de este parámetro.

Paso seguido y una vez recibidos los techos, las fuerzas armadas proceden a elaborar su propio anteproyecto de presupuesto, los cuales se elevan al Ministerio de Defensa en términos habituales hacia fines de julio, con el fin de su consideración conjunta. La dinámica de ajuste a los techos implica, en sí misma, un proceso de toma de decisiones (políticas) en relación a la orientación operativa que la organización se plantea para el año siguiente. Ahora bien, en razón que el instrumento militar es, en definitiva, el principal resorte de la política gubernamental de defensa y un soporte fundamental de la política exterior, el proceso decisorio que involucra aspectos como su magnitud, composición y doctrina de empleo requiere de la participación última y resolutoria del funcionario en quien el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas delega la gestión de estos asuntos: el Ministro de Defensa. Esta intervención cobra aún mayor preponderancia si se toma en cuenta que el proceso decisorio (de ajuste) que inicialmente pueda realizar “hacia adentro” cada fuerza, tiene en la práctica como orientación central sus propios objetivos e intereses institucionales. Corresponde al Ministro de Defensa atender las aspiraciones individuales de cada institución (exteriorizadas en sus anteproyectos) y conciliarlas, alineándolas en función de los objetivos de la política gubernamental de defensa. Durante esta tarea de alineación surgen, de hecho y fruto de una visión de conjunto, oportunidades de optimizar

actividades y de fomentar y potenciar el empleo sinérgico de elementos orgánicos de las distintas fuerzas. En términos de la etapa de formulación, este valor agregado corresponde a la instancia que en el cuadro se presenta como elaboración del anteproyecto del Ministerio de Defensa. La remisión de este último (que contempla a toda la jurisdicción) a la Secretaría de Hacienda se efectiviza a principios de Agosto.

Siempre dentro del proceso de formulación, la diferencia que surge entre la columna "Proyecto de Ley" y su inmediata anterior "Anteproyecto Mindef", indica la magnitud en que han sido receptados los mayores requerimientos planteados por el Ministerio de Defensa, y que resultaron incorporados al proyecto elevado a consideración legislativa.

Respecto de la columna siguiente "Aprobación – Decisión Administrativa", debe hacerse notar que si bien la Decisión Administrativa es dictada en el ámbito del Poder Ejecutivo, la misma es la que traduce la mejor aproximación de lo que resultó aprobado por el Honorable Congreso de la Nación, toda vez que con excepción de las observaciones parciales (vetos parciales) que haga el Poder Ejecutivo en el proceso de promulgación de la Ley de Presupuesto, dicha Decisión distribuye los créditos propuestos en el proyecto de Ley con las modificaciones introducidas por el Legislativo. Dichas modificaciones en la mayoría de los casos se instrumentan en artículos que indican al Jefe de Gabinete de Ministros las correcciones que debe efectuar en el momento del dictado de la Decisión Administrativa distributiva de los créditos.

Por último, la columna "Ejecución – Devengado", presenta los niveles de créditos que han quedado definitivamente apropiados al ejercicio presupuestario en análisis, toda vez que los gastos a ellos imputados alcanzaron la etapa del Devengado, es decir mandado a pagar. Del análisis comparativo del nivel de ejecución alcanzado, se pueden extraer conclusiones en relación a por lo menos dos aspectos, uno es en que medida ha sido modificado en más el presupuesto inicialmente asignado, lo cual se verificaría obviamente si el ejecutado supera al crédito de la Decisión Administrativa. y en un segundo aspecto, en cuanto se ha afectado el accionar del sector por vía de las restricciones presupuestarias instrumentadas durante el ejercicio, ya sea a través de recortes presupuestarios o mediante limitaciones en la autorización de las cuotas de compromiso y devengado, que son las que en realidad viabilizan la efectiva ejecución del presupuesto. Podríamos afirmar que estos indicadores son, en general, también índices del accionar del Ministerio de Economía.

CAPITULO 4º

4.1. Conclusiones finales

Se observa a partir de comienzos de la década del 90 un avance y un esfuerzo a nivel gubernamental para dotar al proceso administrativo-financiero del Estado con las herramientas que brinden una adecuada transparencia de gestión en todas las áreas que componen la administración pública nacional, no siendo la de Defensa una excepción a dicha normativa. Para ello se contó con la firme determinación del Ministerio de Economía y la respuesta activa de ambas cámaras del Congreso Nacional, gestándose a partir de la promulgación de la ley N° 24.156 (de Administración Financiera) un paquete de leyes y decretos que desarrollamos en detalle durante el Capítulo 2º que permitieron consolidar el marco normativo requerido a estos fines. En este sentido, se aprecia que la configuración del sistema fue construido atendiendo bases y pautas que promueven la transparencia presupuestaria.

Pese a lo expresado precedentemente, se ha podido observar a lo largo del presente trabajo que el proceso de transparencia tal como fuera definido y que ha ido avanzando en sucesivas etapas durante estos últimos diez años, aún muestra variados aspectos, muchos de ellos importantes, a ser corregidos y/o implementados de manera efectiva y plena para alcanzar los estándares deseados, aspecto este que desarrollaremos un poco más adelante junto con aquellas medidas que permitirían mejorar el sistema vigente, el que se considera satisfactorio en su concepción.

En el plano político se reconoce que merced a una actitud proactiva de ambas cámaras en materia de producción legislativa, se ha establecido un marco legal sólido en materia de políticas de estado para la defensa sustentado en las leyes N° 23.554 (1988) , N° 24.059 (1992) y N° 24.948 (1998) ; ese marco legal no ha sido aplicado en plenitud , restando la reglamentación de la ley de defensa y una rediscusión de la ley de reestructuración, ante la falta de concreción de varios de los aspectos contemplados en esta última.

Se aprecia que el Poder Legislativo, a través de sus comisiones específicas, no da un tratamiento propio y específico al proceso de aprobación del presupuesto de defensa. Su abordaje se produce en forma implícita al tratarse el presupuesto de la administración nacional en su conjunto y solo ocasionalmente cuando existe una inquietud precisa sobre algún aspecto muy puntual.

Por otra parte y como aspecto positivo debe señalarse el pleno acatamiento de la fuerzas armadas al orden y al poder civil democráticamente constituido, no observándose impedimentos formales para que el gobierno civil ejerza el control y la conducción de los militares; sin embargo en la práctica surge como factor de debilidad que la clase política ha centrado su accionar durante los últimos 20 años casi exclusivamente sobre la problemática de las relaciones civiles-militares dejando desatendidos otros aspectos importantes como son los que hacen a la planificación y conducción de la defensa. A modo de ejemplo particular, ya que es específico de la problemática presupuestaria del área de defensa que es el objetivo primario de este estudio, se ha observado a lo largo de todo el período

considerado una preeminencia casi excluyente por parte del Ministerio de Economía para la formulación de los sucesivos presupuestos anuales que dio como resultado que las consideraciones de la defensa nacional se hayan visto divorciadas de las decisiones fiscales.

Un párrafo particular merecen la participación ciudadana en todo este proceso y las fuentes de obtención de información de que se dispone para constatar la “transparencia” que se busca alcanzar. Con referencia al primero de los aspectos debemos señalar que existe una escasa participación ciudadana en el proceso presupuestario dentro de la República Argentina, no siendo en consecuencia el presupuesto de defensa una excepción a esta regla. Dentro de este campo, cabe a los gobiernos buscar de involucrar y concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de incidir en las políticas y presupuestos públicos, resultando un hecho positivo la iniciativa llevada adelante por el actual Gobierno Nacional de crear un foro de discusión y debate que se denominó “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, cuya primera etapa se desarrolló entre los meses de agosto y noviembre de 2003 (Decreto PEN N° 545/03).

Por su parte en lo referente a las fuentes y formas de obtención de la información se observa disparidad en el contenido de las mismas lo que dificulta a las organizaciones o personas físicas que se especializan en estos temas el análisis de los datos requeridos para su tarea. Dada la sensibilidad que los temas de defensa despiertan en el orden nacional e internacional, se requerirá de una directiva a nivel ministerial que regule y normalice para la totalidad de los componentes del área de defensa las fuentes de información a mantener disponibles, asegurando que la información liberada al uso público sea adecuada, veraz y se encuentre disponible en tiempo; para la confección de dicha directiva se deberá tener en cuenta la legislación vigente a nivel nacional para el manejo de la información, la que está conformada básicamente por la Ley de Secreto del Estado (aún pendiente de sanción) y el Decreto PEN N° 1172/03 que regula el derecho de acceso a la información pública.

Finalmente debemos aclarar que el estudio realizado abarca hasta el 31 de diciembre de 2003, por lo que no han sido analizadas aquellas medidas de gobierno que tanto en el plano político como en el económico-financiero esté llevando adelante la actual administración; por su parte se considera que los efectos de la crisis política que tuvo lugar en la Argentina entre los años 2001 y 2003 pudo haber incido de alguna forma en la instrumentación adecuada del sistema vigente.

4.2. Recomendaciones

El objetivo final de este capítulo es prescribir una serie de recomendaciones para intentar subsanar las debilidades estructurales detectadas a lo largo del diagnóstico realizado. Ciertamente es que algunos aspectos que deberían modificarse requieren de profundas reformas del sistema institucional para que su adecuación sea íntegra y sustentable. Habremos de fijar entonces una línea imaginaria y arbitraria para separar el plano de refor-

mas que, a nuestro juicio, ameritan atención (por su factibilidad) de aquel plano que constituirá nuestro marco limitante. En última instancia, nuestro modesto aporte aspira a contribuir a la mejora concreta de la transparencia del presupuesto de defensa y su implementación debe planificarse en base a las limitaciones que impone el contexto. Lógicamente esto implica una arbitrariedad manifiesta en la presunción de lo modificable pero a cambio de ello creemos que los beneficios directos e inmediatos que reportarán nuestras propuestas son verdaderamente importantes no implicando para los decisores mayores problemas prácticos de implementación.

En relación con el marco limitante, las recomendaciones estarían orientadas a los aspectos comunes que afectan en principio a todas las Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional y que se derivan de las instancias instrumentales del Sistema de Administración Financiera hoy imperante y que en particular se señalan a partir de sus consecuencias en el área de Defensa.

Es así que en la etapa de formulación se requeriría una efectiva tarea de interrelación entre las áreas de Jefatura de Gabinete y Ministerio de Economía y Producción con la jurisdicción Defensa, canalizada a través de sus órganos centrales, así como la necesidad de transparentar aún hacia dentro del Poder Ejecutivo el proceso de asignación de recursos que se deriva del establecimiento de los techos presupuestarios, de manera tal de producir un cambio cualitativo del mismo, pasando de una percepción de absoluta inercialidad del proceso a una aproximación más clara entre las políticas y objetivos del sector y los recursos que se le asignan para financiar el proceso productivo a ellos asociado.

En ese entendimiento debería preverse en el cronograma de la formulación del presupuesto de cada año, que la etapa prevista para la realización de reuniones en la Jefatura de Gabinete de Ministros con el fin de conocer la situación presupuestaria de las Jurisdicciones y Entidades, con la participación de la misma y del Ministerio de Economía y Producción, incluya también la participación de cada una de las jurisdicciones, de manera tal de que en dicha instancia se releve, desde la visión de todos los responsables involucrados en el proceso de formulación presupuestaria, la problemática del presupuesto en curso, los requerimientos que se derivan de los presupuestos preliminares elaborados y la articulación entre la política presupuestaria entre uno y otro ejercicio.

El considerar esta propuesta, obviamente no va a hacer desaparecer la eventual insuficiencia de los techos presupuestarios que se comuniquen, pero seguramente permitirá alguna mejora en la orientación de los mismos. A esta altura correspondería efectuar alguna reflexión respecto a la desagregación y nivel de rigidez que presentan los techos que se comunican, en tanto como se ha dicho que los mismos se informan por Servicio Administrativo Financiero, Fuente de Financiamiento, e Inciso, y respecto de los cuales cualquier cambio debe justificarse ante el órgano rector.

Sobre este aspecto particular surge que, por las características de dicho mecanismo, el mismo conlleva más que una determinación del límite financiero para la jurisdicción, una verdadera orientación del gasto en el marco que dicho tope configura. Si a eso le agregamos que, aún cuando exista la favorable decisión de incrementar dichos límites a requerimiento de la jurisdicción (resolución que seguramente no alcanzará a la totalidad

de los mayores recursos solicitados), la distribución de la mayor asignación no es realizada por la cartera solicitante, se visualiza claramente la fuerte presencia de la visión financiera que subyace en todo el proceso de formulación presupuestaria la que carece de un análisis de las necesidades operativo-funcionales del área.

Ello es así, aún cuando subsistan durante la etapa de ejecución, la capacidad de reestructurar las asignaciones presupuestarias aprobadas, toda vez que sin perjuicio de la necesidad de flexibilidad que debe tener el presupuesto como tal para asegurar la capacidad de administración del Ejecutivo, una exposición no apropiada del anteproyecto, atenta contra la calidad de la etapa de aprobación y obviamente contra la transparencia del proceso en su conjunto.

Por lo tanto sería importante que los techos se comuniquen teniendo en cuenta aquellas variables que no invadan la capacidad de decisión de los responsables políticos jurisdiccionales y si marcando los lineamientos macros en materia de orientación del gasto que se definan en la política presupuestaria, por ejemplo definiendo niveles de gastos según su orientación económica, política de empleo, ocupación y salarial para el periodo, obviamente por Fuente de Financiamiento, etc..

Se entiende que esta forma de encarar la comunicación de techos, refuerza además la asunción de responsabilidades por las máximas autoridades jurisdiccionales en materia presupuestaria, asegurando un más estrecho vínculo entre el planeamiento, el presupuesto y los resultados que se esperan alcanzar, toda vez que el anteproyecto así elaborado debería ser devuelto indefectiblemente con una puesta en valor de la política presupuestaria de la jurisdicción vinculándola directamente con los recursos con que la ha formulado; la aplicación de esta metodología no lesionará las atribuciones que en la materia deben retener las autoridades económicas, solo orientaría su accionar con más preponderancia hacia lo normativo y de control del ajuste a las variables macroeconómicas comunicadas por parte de cada sector.

Una recomendación en igual sentido, debería formularse respecto del sistema de programación de la ejecución del presupuesto, en cuanto a la desagregación de las cuotas de compromiso y devengado que trimestralmente se fijan, debiendo también revisarse la efectividad del mecanismo además de su efecto como regulador de la ejecución financiera del presupuesto, en orden con su interrelación con las demás variables que viabilizan la misma, como por ejemplo las normas y procedimientos para contratar, el factor de oportunidad que condiciona la posibilidad de alcanzar algunos objetivos, etc..

En lo que respecta al Ministerio de Defensa, y ya desde un enfoque institucional, se entiende que resulta necesario reforzar las áreas centrales dedicadas a la materia presupuestaria, de manera tal de dar soporte al proceso de decisión que conlleva el proceso presupuestario en todas sus etapas, dotándolas de capacidades propias para interactuar con las Fuerzas Armadas y demás organismos del área y consecuentemente conducir efectivamente la operatoria que se deriva de cada una de ellas.

Ello se alcanza, en las actuales circunstancias, necesariamente con más personal y un efectivo plan permanente de capacitación orientado a una especialización en materia presupuestaria de defensa.

Efectuadas estas consideraciones, se desgranar a continuación las recomendaciones más estrictamente vinculadas a la visión sectorial del presente trabajo, cual es el presupuesto de Defensa y los sistemas vinculados.

Propuesta por Etapas.

1) Formulación.

- **Adecuar la estructura programática de la jurisdicción.**

Esta propuesta tiene como eje fundamental adecuar la estructura programática de las fuerzas armadas de modo que refleje su universo productivo, permitiendo luego la construcción de indicadores relevantes de gestión.

Dentro de dicha adecuación consideramos improrrogable la consecuente identificación de la Actividad Central en las subjurisdicciones del Estado Mayor Conjunto (EMCOF-FAA), del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (EMGFA) y del Estado Mayor General de la Armada (EMGA). Por su parte, en término de programas y actividades (comunes y específicas) proponemos:

- a) En ámbito del **EMGE**: Proceder a la desagregación de actividades específicas dentro del programa 16 de Capacidad Operacional. Mínimamente la desagregación deberá permitir la distinción entre la realización de operaciones terrestres de adiestramiento y la realización de actividades de apoyo (mantenimiento, por ejemplo). El servicio de las agregadurías en el exterior amerita una *actividad específica* propia, del mismo modo que le correspondería a Investigación y Desarrollo (Dir. Tec. y Mat. De Guerra). Deberán analizarse en particular si algunas actividades actualmente vinculadas con la capacidad operacional como lo son las operaciones agropecuarias de la Dirección de Remonta y Veterinaria y los establecimientos productivos (forestales y de otros tipos), mantienen vigente dicha vinculación, y en caso de no justificarse su inclusión, deberán de escindirse de este programa y podrían pasar a formar parte de un programa específico; las actividades jurídicas (tribunales y juzgados) deberían reasignarse hacia la nueva Actividad Central. Un especial esfuerzo debería hacerse para obtener algún tipo de desagregación de la asignación de recursos entre distintos tipos de operaciones (específicas, conjuntas y combinadas). En relación al programa 17 de Formación y Capacitación se recomienda la constitución de tres subprogramas, uno para oficiales, otro para suboficiales y eventualmente otro para receptor las escuelas, que no contribuyen de por sí a los otros dos subprogramas.
- b) En ámbito del **EMGA**: Para el programa 16 de Capacidad Operacional se repiten las recomendaciones efectuadas al Ejército de asignar una actividad específica

tanto a las representaciones en el exterior (agregadurías navales) como a las actividades de Investigación y Desarrollo, del mismo modo que las actividades jurídicas (tribunales y juzgados) deberían reasignarse hacia la nueva Actividad Central. Se reitera en relación al programa de Formación y Capacitación la recomendación de apertura de los tres subprogramas aludidos. Otro programa que puede ser identificado, es el que engloba a la producción que realiza el Servicio de Transportes Navales. En este caso y siguiendo con el criterio y terminología utilizados por la Fuerza Aérea con su propia unidad de transporte, habría de constituirse el programa "Transporte Naval de Fomento".

- c) En ámbito del **EMGFA**: Se reiteran las recomendaciones efectuadas tanto al Ejército como a la Armada de asignar una actividad específica tanto a las representaciones en el exterior (agregadurías aeronáuticas) como a las actividades de Investigación y Desarrollo dentro del programa 16 de Capacidad Operacional. En relación al programa de Apoyo a la Actividad Aérea Nacional se insta a asignar una actividad específica a la Policía Aeronáutica. Adicionalmente, en el caso de la Fuerza Aérea entendemos que otro programa presupuestario puede ser identificado y es el que engloba a la producción que realiza el Servicio Meteorológico Nacional.

- d) En ámbito del **EMCOFFAA**: Sería apropiado que a medida que se avance en decisiones que materialicen la "conjuntez" en el accionar de las Fuerzas Armadas y que ello se traduzca en responsabilidades operativas para el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se adecue la apertura programática de manera tal de mostrar claramente tales procesos productivos conjuntos. Hoy es el caso de las Misiones de Paz ya identificada a través del pertinente programa, al cual debería agregarse el caso de los Laboratorios Conjuntos, que hoy dependen del citado Estado Mayor Conjunto.

- **Implementar en forma efectiva el S3P.**

Nuestra recomendación se basa en la convicción que esta herramienta de gestión constituye un aporte de gran importancia para mejorar la transparencia del presupuesto de defensa, al margen que su adopción ya se encuentra legalmente establecida en el Art. 26 de Ley 24.948. El sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) es un sistema integrado de planificación, gestión y control global de los recursos que no se limita a asignar los fondos disponibles a unos objetivos preestablecidos, sino que integra, dentro de sí y mediante una dinámica secuencial, tanto la determinación de los objetivos prioritarios de la defensa nacional como el establecimiento de los niveles de recursos necesarios. Su filosofía se centra en "alinearse" las políticas con el presupuesto, es decir garantizar que este último sea el reflejo financiero de un proceso explícito de formulación de políticas.

- **Fijar estándares mínimos de forma y contenido en la comunicación institucional de las Fuerzas Armadas.**

Se desea resaltar algunas recomendaciones particulares a tener en cuenta para mejorar el sistema de información y difusión de la Defensa:

- La información provista por los organismos del sistema de defensa debería respetar en cuanto a su cantidad y calidad un estándar mínimo a ser establecido a través de una directiva del Ministerio de Defensa. Se observa que actualmente en la información disponible sobre estructuras, actividades, equipamiento, etc. priman criterios discrecionales que responden básicamente a necesidades de comunicación institucional de cada organismo, verificándose una gran disparidad de esfuerzos.
- Se considera que los formularios estipulados por la Oficina Nacional de Presupuesto (del Ministerio de Economía) para conducir el proceso de formulación deberían formar parte de la información publicitada institucionalmente, por ejemplo, en las páginas de Internet.

2) Aprobación

- **Elevar la concientización e involucramiento de las comisiones legislativas de defensa en la etapa de aprobación del presupuesto de defensa.**

A diferencia de lo que ocurre en varios otros países (EE.UU. es el caso paradigmático) en Argentina las comisiones permanentes de asesoramiento no participan del debate presupuestario de sus respectivas áreas de competencia; las comisiones de defensa nacional no son la excepción.

En la actualidad, para obtener una mínima e inorgánica injerencia en las decisiones presupuestarias del sector se suele recurrir al cabildeo, a través de la gestión de legisladores que poseen una pertenencia simultánea a la estratégica comisión de Hacienda y Presupuesto. Una solución institucional a esta debilidad sería la modificación de los reglamentos de ambas cámaras en relación a las competencias de las comisiones; no obstante, de no producirse esta, las mismas deberían de todos modos realizar esfuerzos para involucrarse “informalmente” en la discusión de las opciones políticas que presenta el documento presupuestario.

En sintonía con lo anterior, las comisiones de defensa deberían extremar el aprovechamiento de una instancia regular de consulta como es la visita de funcionarios del Poder Ejecutivo al Congreso durante la presentación de los proyectos de presupuestos. Dado que la confección del listado de convocatoria de funcionarios es realizada en forma abierta y participativa entre los bloques, una saludable aspiración de las comisiones de defensa debería ser petitionar la concurrencia sistemática de uno o más funcionarios del área cada año.

3) Ejecución

- **Publicar los informes semanales de ejecución del presupuesto de defensa (por objeto del gasto) hasta el nivel de partidas parciales.**

En la actualidad solo se presentan los informes de ejecución hasta el nivel de incisos, tarea que realiza el Ministerio de Economía y Producción a través de su página en Internet.

- **Arbitrar mecanismos de incentivos para que las Fuerzas Armadas mejoren la capacidad recaudatoria de ingresos propios.**

Como ya ha sido tratado previamente en este trabajo, los límites financieros que impone la Secretaria de Hacienda durante la ejecución (cuotas de compromiso, devengado y pagado) introducen incertidumbre en las fuerzas acerca de la posibilidad de disponer de la totalidad de los recursos recaudados por ellas mismas. Ello induce a que estas no se sientan motivadas a mejorar su capacidad recaudatoria. Se propone que el Ministerio de Defensa procure formalizar compromisos con el Ministerio de Economía a través de los cuales se acuerden reglas de juego claras y preestablecidas sobre el porcentaje final de gastos financiados con ingresos propios que se habrán de autorizar.

- **Orientar esfuerzos para construir un Tablero de Comando a nivel del Ministerio de Defensa, que habilite un seguimiento de las variables clave y la detección temprana de problemas operativos.**

Un tablero de comando es una herramienta de apoyo de la gestión directiva que permite reunir mediante una configuración de indicadores y parámetros gran parte de la información relevante de una organización. Su gran utilidad radica en que resume de una manera gráfica y visual el comportamiento de las principales variables, alertando en tiempo real acerca de evoluciones y tendencias no deseadas. En el caso de defensa, los indicadores deberían cubrir, por ejemplo, variables como: nivel de adiestramiento de las unidades de combate, nivel de operatividad y mantenimiento de los sistemas de armas, relaciones técnicas óptimas entre unidades de combate y unidades de apoyo, ratios oficiales/ suboficiales, ratios oficiales & suboficiales / soldados, gastos administrativos / gastos operativos, etc.

4) Control Interno, Externo y Social

A) Interno.

- **Fortalecer las capacidades de control del Síndico Jurisdiccional de Defensa y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI).**

Se recomienda reforzar en la SIGEN y la UAI la cantidad de personal abocado a las labores de control dada la especificidad y dispersión geográfica de la materia auditada. Asimismo, se sugiere revisar la actual dependencia orgánica de la UAI con el fin de otorgarle la independencia y autonomía institucional requerida, para garantizar en su accionar la libertad de acción que la naturaleza de la tarea le impone.

- **Intensificar el desarrollo de auditorías de desempeño (Evaluación de la Gestión por resultados)**

Tan importantes como las auditorías financieras o de legalidad (donde se evalúan si los comportamientos se ajustan a los formalismos reglamentarios) son las auditorías de desempeño. Este tipo de auditorías busca evaluar niveles de eficiencia, eficacia y economía operativa. En el caso de operaciones tan complejas como las militares (donde no existen parámetros privados de referencia) estas auditorías adquieren una significancia especial, ya que constituyen casi el único elemento de juicio con que las autoridades cuentan para tomar decisiones económicas. Recomendamos aumentar el énfasis en el desarrollo de este tipo auditorías cubriendo preferentemente los distintos tipos de operaciones que llevan a cabo las instituciones, debiendo contar para ello con personal calificado para la tarea.

B) Externo.

- **Son válidas para la AGN, las observaciones respecto de la necesidad de contar con frecuentes auditorías de desempeño, al igual que lo mencionado para la UAI y SIGEN.**
- **Intensificar el desarrollo de auditorías de desempeño (Evaluación de la Gestión por resultados).**
- **Crear un área orgánica específica para el control externo del sector de defensa.**

La Auditoría General de la Nación asigna la responsabilidad del control externo del sector de defensa a la Gerencia de Control del Sector no Financiero. Esta dependencia tiene un ámbito de actuación muy amplio por lo que recomendamos la constitución de un área orgánica especializada que asuma la función con la profesionalidad y especificidad necesarias.

- **Supervisión de las Acciones Correctivas.**

Fortalecer los procesos de seguimiento de los informes de Auditoría, con el fin de verificar las acciones correctivas instrumentadas.

- **Presentación oportuna de los Informes.**

Es necesario que los informes que elabore la Auditoría lo sean en tiempo oportuno, de manera tal que las observaciones que de ellos emanen, puedan ser tomadas en cuenta para subsanar los problemas y falencias detectadas.

- **Asunción del rol de control de las comisiones legislativas de defensa**

Las comisiones legislativas de defensa deberían concentrar los informes de todos los órganos institucionales de control (UAI, SIGEN, AGN), revisarlos y monitorear la efectiva implementación de las recomendaciones. Asimismo, deberían procurar tener un rol proactivo en la determinación de la agenda de trabajo de estos órganos. Del mismo modo, deberían prestar una continuada y regular atención a los ritmos de ejecución del presupuesto, sus desvíos y las causas de estos últimos.

C) Social

- **Fomentar el debate público sobre el presupuesto de defensa.**

La política de defensa es genéricamente una política pública y los recursos asignados a ella merecen idénticas consideraciones que las que se aplican a otras cuestiones como la salud y la educación. No obstante, ya sea por falta de interés o porque persiste la sensación que aún se cubre tras argumentos de secreto de Estado, el debate sobre la magnitud y composición del instrumento militar ha estado casi ausente de la agenda de la sociedad.

Un papel indudablemente central les corresponderá a las ONG's que se han venido especializando en el estudio y análisis de la defensa y seguridad, pero para ello sus especialistas deberán formarse, adquirir conocimientos específicos e investigar en profundidad, evitando de tomar por el camino facilista de tratar de adaptar soluciones externas que aplicadas fuera del contexto en que fueron concebidas se mostrarán ineficaces para resolver los problemas propios.

En relación con los temas específicos del presupuesto se aprecia que a lo largo del año el "calendario presupuestario" presenta distintas instancias que pueden fomentar el debate e incentivar a las organizaciones civiles. Ellas son :

- a) **Desde Marzo a Junio:** la discusión de la política presupuestaria y las proyecciones de ingresos y gastos de las propias fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa.
 - b) **El 30 de Junio:** la evaluación del informe de avance del anteproyecto de presupuesto que eleva el Poder Ejecutivo al Congreso.
 - c) **Primeras semanas de Julio:** el análisis y debate de los límites financieros impuestos por la Secretaría de Hacienda.
 - d) **15 de Septiembre:** el estudio del proyecto de presupuesto presentado al Congreso.
 - e) **Desde Septiembre a Diciembre:** la organización de mesas redondas donde se presenten distintas visiones sobre la política de defensa implícita en la asignación de recursos del documento presupuestario.
-
- **Alentar la institucionalización de alianzas entre ONGs estudiosas de la temática de seguridad y defensa y ONGs abocadas a promover la participación social y el control gubernamental.**

El tema de la transparencia presupuestaria ha adquirido gran notoriedad en los últimos años de la mano de organizaciones que han entendido que constituye la “puerta de entrada” para una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. La visión de estos grupos, hasta el momento, ha sido básicamente global, pero es indudable que se podrán alcanzar mayores posibilidades de incidencia cuando se aterrice el plano de análisis a marcos sectoriales. Por ello, creemos que existe una gran oportunidad de trabajo sinérgico entre estas organizaciones y las que se dedican al estudio de políticas sectoriales, como es la defensa y seguridad.