

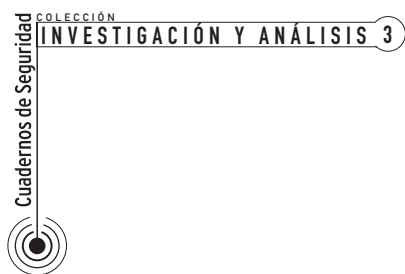
COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS 3

El presupuesto de seguridad interior Actores y procesos

El presupuesto de seguridad interior. Actores y procesos Cuadernos de Seguridad INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS 3

COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS 3

El presupuesto de seguridad interior Actores y procesos





El presupuesto de seguridad interior

Actores y procesos

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Vicepresidente

Ing. Julio César Cobos

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Alberto Fernández

Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Cr. Dr. Aníbal D. Fernández

Secretario de Seguridad Interior

Dr. Héctor Masquelet

Consejo de Seguridad Interior

Presidente Cr. Dr. Aníbal D. Fernández

Secretario Ejecutivo Dr. Pablo Paladino

**Programa Nacional de Educación, Capacitación
y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales
y Fuerzas de Seguridad (ProNaCap)**

Coordinadora General

Lic. Amalia Villalustre

Coordinadora del Área de Capacitación

Lic. Evelyn Garrote

Coordinador del Área de Educación

Tec. Javier Alonso

Gobierno de la República Argentina
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Proyecto PNUD ARG/06/013



“Fortalecimiento de la conducción y coordinación de la seguridad pública en la República Argentina. Eficiencia y transparencia en la formulación y gestión de las políticas educativas y presupuestarias del área”

Director Nacional

Lic. Luis Tibiletti

Coordinador General

Dr. Héctor Masquelet

Coordinadora Administrativa

Mag. Cecilia L. Ales

El presupuesto de seguridad interior.

Actores y procesos

Coordinadora

Dra. Marcela Donadio

Consultores

Cdor. Josué Berman

Lic. Verónica Devesa

Lic. Gilda Follietti

Lic. Alejandro Lamadrid

Dra. Virginia Lencina

Lic. Gonzalo Serra Lahunsembarne

El presupuesto de seguridad interior : actores y procesos / coordinado por Marcela Donadio–
1a ed.– Buenos Aires : Secretaría de Seguridad Interior: Programa Naciones Unidas para el
Desarrollo– PNUD, 2008.

264 p. ; 16x24 cm. (Investigación y Análisis / Héctor Masquelet; 3)

ISBN 978-987-24181-3-7

1. Seguridad Pública. I. Donadio, Marcela, coord.
CDD 363.3

El presupuesto de seguridad interior. Actores y procesos

Coordinadora

Dra. Marcela Donadio

Consultores

Cdor. Josué Berman, Lic. Verónica Devesa, Lic. Gilda Follietti, Lic. Alejandro Lamadrid,
Dra. Virginia Lencina, Lic. Gonzalo Serra Lahunsembarne

Edición

Lic. Laura Itchart

Diseño gráfico

Rubén Longas

ISBN 978-987-24181-3-7

Cuadernos de Seguridad– 2008

Secretaría de Seguridad Interior

Gelly y Obes 2289 CP 1425 / Tel 4809-1572

Ciudad Autónoma de Buenos Aires– Argentina

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Esta investigación y su publicación se han desarrollado en el marco del Proyecto ARG/06/013, “Fortalecimiento de la conducción y coordinación de la seguridad pública en la República Argentina. Eficiencia y transparencia en la formulación y gestión de las políticas educativas y presupuestarias del área” y han sido posibles gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La información contenida en este libro no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de la institución auspiciante. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del PNUD.

Prólogo	15
----------------------	-----------

Acerca del Proyecto PNUD ARG/06/013	17
--	-----------

Presentación	19
---------------------------	-----------

Marcela Donadio.

Toma de decisiones y presupuesto de seguridad interior	23
---	-----------

1. Introducción	25
2. La conducción política y el impacto del presupuesto	28
3. El presupuesto de seguridad pública	61
4. El proceso presupuestario	92
5. Conclusiones	116

Verónica Devesa y Gonzalo Serra

Elementos teóricos y prácticos para la presupuestación en Argentina	123
--	------------

1. Introducción	125
2. Marco teórico	126
3. Abordaje del tema en Argentina	131
4. Uso de los clasificadores presupuestarios en el ámbito nacional y provincial	139
5. Consideraciones finales	151

Virginia Lencina

Transparencia presupuestaria. El caso de la política de seguridad pública	153
--	------------

1. Introducción	155
2. ¿Qué es la transparencia presupuestaria?	155
3. La transparencia en las diferentes etapas del ciclo presupuestario	159
4. La transparencia presupuestaria en las jurisdicciones de la argentina. El impacto en la política de seguridad pública	162
5. A modo de conclusión	175

Josué Berman

El presupuesto de seguridad interior como herramienta de gestión	179
---	------------

1. Marco de referencia	181
2. Categorías en la provisión de bienes y servicios	183
3. La seguridad como bien público	185

4. Calidad y proceso de decisión.....	189
5. Racionalidad en la asignación de recursos presupuestarios.....	192
6. Sistema presupuestario.....	194
7. Clasificadores presupuestarios.....	195
8. Variables para la matriz de análisis	196
9. Propuesta de capacitación sobre el presupuesto como herramienta de gestión	201
10. Bibliografía.....	206

ANEXO 1

Marcela Donadio

Matriz de análisis del presupuesto de seguridad. Proceso de toma de decisiones	211
---	------------

ANEXO 2

Cuadro legislación básica en materia de presupuesto y seguridad	233
--	------------

ANEXO 3

Funciones determinadas por la legislación	245
--	------------

Prólogo

Es un honor para mí presentar un producto académico de la calidad de este libro, sobre todo por su gran valor didáctico y utilidad práctica para todos los integrantes del sistema de seguridad interior.

Los países latinoamericanos compartimos en gran medida en relación a los temas de seguridad pública, la herencia de las tradiciones y cultura política hispana según la cual -y hasta en la misma madre patria avanzado el siglo XX-, este tema era un asunto de las policías, así como la defensa nacional era un tema de los militares.

Por ello no existía una base de conocimiento que trascendiera las fronteras de las propias instituciones de la seguridad y no existía tampoco ningún interés ni en los ámbitos académicos —en particular el universitario— ni en los partidos políticos, lo que llevaba a la ausencia de especialistas en la materia con excepción de los propios miembros de las fuerzas de seguridad y policiales.

Además, la **recuperación de la conducción política de la seguridad pública** durante las transiciones a la democracia iniciadas a mediados de los años 80 en los países latinoamericanos, recién pudo comenzar una vez que se logró reinsertar en el estado de derecho a las fuerzas armadas, de quienes en las dictaduras dependían las policías.

Por eso nuestro país puede sancionar la Ley de Seguridad Interior, que estableció la arquitectura de la conducción política de la seguridad aquí analizada, no sólo después de la sanción de la Ley de Defensa en 1988 sino un año y medio después del último levantamiento militar de diciembre de 1990.

Arduo ha sido el camino desde entonces para la consolidación de todos los instrumentos que la ley establecía para remediar esa herencia tanto en el nivel nacional como en cada una de nuestras provincias. Bastaría recordar los más de doce años que transcurrieron desde la sanción de la ley hasta que el conjunto de las provincias completó su adhesión a la misma.

Pero este camino no se hizo en un ambiente político ni de seguridad precisamente tranquilo sino que fue acompañado por las crisis que de toda naturaleza sufrió nuestro país en los últimos veinte años y en especial por el recrudecimiento –por una serie de razones que no vale aquí analizar–, de la preocupación de nuestro pueblo por su seguridad pública.

El presente trabajo desarrolla lo que considero es un eje central del proceso de asunción por parte de los decisores políticos de la conducción de los asuntos de seguridad de nuestro país: la incidencia de los ministerios o secretarías en los procesos presupuestarios.

Este trabajo logrado gracias al empuje del equipo del Consejo de Seguridad Interior fue posible especialmente gracias a la firme convicción de su secretario ejecutivo, al apoyo del PNUD, la colaboración de autoridades políticas y policiales de todas las provincias involucradas y el empuje de jóvenes investigadores que sin duda “se enamoraron” de su tarea.

Y en eso de que “no se ama lo que no se conoce” una vez más colocamos a disposición de todos los integrantes del Sistema de Seguridad Interior, y de nuestros compatriotas en general, una investigación que rompe con el falso secretismo que impide “conocer y amar” a nuestras estructuras de un Estado que es de todos.

Resulta necesario destacar que la presentación de los artículos de este libro en un seminario en nuestra Ciudad de Buenos Aires permitió un intercambio sumamente valioso con los actores reales de los procesos descriptos y la participación de especialistas nacionales de los más diferentes sectores.

Sólo me resta bregar para que en el futuro estos esfuerzos de investigación se multipliquen y se institucionalicen cada vez más como una práctica central para acercar más racionalidad a la toma de decisiones en materia de seguridad pública.

Lic Luis Tibiletti
Director Nacional del Proyecto PNUD ARG/06/013

Acerca del Proyecto PNUD ARG/06/013

La presente publicación constituye un producto del **Proyecto PNUD ARG/06/013 “Fortalecimiento de la conducción y coordinación de la seguridad pública en la República Argentina. Eficiencia y transparencia en la formulación y gestión de las políticas educativas y presupuestarias del área”**, cuya ejecución estuvo a cargo de la Secretaría de Seguridad Interior y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proyecto –cuyas actividades se llevaron adelante entre octubre de 2006 y noviembre de 2007– buscó dar respuesta a dos problemáticas detectadas en el marco del entonces *Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad* y cuya resolución fue señalada como una prioridad por parte del Consejo de Seguridad Interior: a) la disparidad existente en la formación de los funcionarios policiales y de seguridad de las distintas jurisdicciones del país; y b) la falta de información adecuada y suficiente para la toma de decisiones en áreas de vital importancia para la gestión de la seguridad pública, tal como es el caso de la educación y el área presupuestaria.

En este contexto, el proyecto tuvo por objetivo fortalecer la capacidad institucional del Consejo de Seguridad Interior, y también de las jurisdicciones provinciales, para conducir y coordinar la planificación y gestión de la seguridad pública. Ello a través de la producción de información y la generación de herramientas destinadas a promover la eficiencia y transparencia en la formulación y gestión de las políticas educativas y presupuestarias del área, y propiciando la aplicación de estas herramientas en la mayor parte de las jurisdicciones del país.

A través del Componente Educación, la Secretaría de Seguridad Interior y la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior se propusieron conocer, describir y analizar las características de la educación formal de las policías de las provincias que integran la región del noroeste argentino– Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco– y de las fuerzas de seguridad y cuerpos

policiales federales –Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina–, en tanto a través del Componente Presupuesto, se indagó sobre los procesos de formulación y gestión presupuestaria en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Tucumán y Río Negro, y en el ámbito del Gobierno Nacional.

Los datos recogidos en cada una de estas jurisdicciones a través de un intenso trabajo de campo fueron sistematizados, procesados y analizados; se formularon diagnósticos locales y se identificaron problemáticas comunes. Sobre la base de estos diagnósticos –y su discusión con los actores directamente involucrados– se formularon recomendaciones.

Presentación

El estudio de los temas presupuestarios es una de las formas en las que se puede analizar la toma de decisiones en materia de seguridad. Representa una excelente puerta de entrada a la temática de la seguridad interior, a la observancia de los principios de control y conducción democráticos en sus instituciones, y a los diseños de su política. No sólo porque permite que ésta se lleve a cabo (se ha dicho que el presupuesto es, justamente, la expresión de la política), sino porque también permite observar cuáles son las decisiones que se toman, en la práctica, acerca de la seguridad interior.

La presente publicación recoge e integra los principales resultados y reflexiones surgidos de la investigación sobre los procesos de formulación y gestión presupuestaria en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Río Negro, Santa Fe y Tucumán, y en el ámbito del Gobierno Nacional que se llevó adelante en el marco del Componente Presupuesto del Proyecto PNUD ARG/06/013.

El primero de los cuatro artículos que componen esta publicación, *Toma de decisiones y presupuesto de seguridad interior*, presenta los principales resultados del trabajo de campo realizado en las nueve jurisdicciones antes mencionadas. Luego de una introducción general, en la primera parte del texto, su autora y coordinadora de la investigación, la doctora Marcela Donadio, describe las estructuras institucionales del área de seguridad, sintetiza las principales reformas policiales realizadas en las provincias que se analizaron, presenta el complejo sistema de actores, normas y procedimientos que regulan la obtención y el uso de fondos públicos y, finalmente, analiza el tema de la disponibilidad de información en materia presupuestaria y la desagregación con la que se expone el presupuesto público. Luego se aboca específicamente al presupuesto de seguridad. Así, analiza la evolución histórica del gasto en el área, su composición y su relación con el gasto público total y el PBI, así como también las fuentes de ingresos y el modo en que se distribuyen las responsabilidades por la ejecución y rendición de los fondos. En el siguiente apartado se presenta el mapa de los principales actores que intervienen en las distintas etapas del proceso presupuestario, sus funciones

y relaciones, y, finalmente, se sintetizan las principales conclusiones de la investigación.

El segundo artículo que forma parte de esta publicación, *Elementos teóricos y prácticos para la presupuestación en Argentina*, estuvo a cargo de dos de los consultores del Proyecto: los licenciados Verónica Devesa y Gonzalo Serra Lahunsembarne. Su principal propósito es transmitir los criterios objetivos de evaluación presupuestaria –con una mirada transversal, reflexiva y no solo técnica de la cuestión– y resumir los procesos de elaboración de los presupuestos públicos de las jurisdicciones analizadas en el área de seguridad. De este modo, proveen al investigador y al ciudadano común de instrumentos que les permitirán evaluar, de manera objetiva, el desempeño del Estado en esta temática.

En *Transparencia presupuestaria. El caso de la política de seguridad pública*, la abogada Virginia Lencina, también consultora del proyecto, reflexiona sobre la transparencia en el proceso presupuestario –haciendo énfasis en las jurisdicciones provinciales– y su impacto sobre la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las políticas de seguridad pública. Comenzando por el marco teórico que define el concepto de transparencia presupuestaria, sus elementos constitutivos y variables de análisis, se describen las condiciones esperables en cada etapa del proceso presupuestario, analizando la transparencia presupuestaria en las provincias para, por último, identificar esquemas comunes que aluden a diferentes grados de transparencia.

El cuarto y último artículo de esta publicación, *El presupuesto de seguridad interior como herramienta de gestión*, presenta las reflexiones del contador Josué Berman a partir de su participación como consultor en el proyecto. Aquí, el autor presenta y analiza las diferentes categorías en las que se divide la provisión de bienes y servicios y, en este contexto, a la seguridad como bien público. Aporta elementos para evaluar la racionalidad en la asignación de los recursos presupuestarios y la calidad de la gestión pública del gasto. Analiza al presupuesto como producto de la correlación de fuerzas entre actores que intervienen en la definición de prioridades del ingreso y del gasto, y como mecanismo para transparentar ingresos y egresos, es decir, para rendir cuentas de lo actuado. Recoge principios recomendados doctrinariamente para la

confección del presupuesto, describe los clasificadores presupuestarios y sus finalidades y, finalmente, esboza una propuesta de capacitación sobre el presupuesto como herramienta de gestión.

La publicación se completa con tres anexos. En el primero de ellos se presenta el marco conceptual y la matriz de análisis que guiaron el trabajo realizado por el Proyecto ARG/06/013; en el segundo anexo se identifica la legislación básica en materia de presupuesto y seguridad. El tercer anexo detalla las funciones asignadas por la legislación a los principales actores del proceso presupuestario en las nueve jurisdicciones relevadas.

Las autoridades de la Secretaría de Seguridad Interior y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, así como también el equipo de investigadores del proyecto, quisieran expresar su más profundo agradecimiento a todas las personas que hicieron posible el desarrollo de esta investigación. En particular, hacerle llegar su reconocimiento a los ministros y secretarios de gobierno y/o seguridad, las autoridades policiales y de los ministerios de economía y/o finanzas, a los responsables de organismos de control, a los legisladores y representantes de organizaciones de la sociedad civil de las jurisdicciones relevadas que gentilmente cedieron su tiempo y brindaron sus conocimientos, contribuyendo así al conocimiento de los procesos de formulación y gestión del presupuesto de seguridad. Finalmente, cabe un agradecimiento especial al Mag. Julián Bertranou, coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo apoyo ha sido fundamental para el éxito de esta iniciativa.

Toma de decisiones y presupuesto de seguridad interior

Marcela Donadio

1. Introducción

La política de seguridad interior en la Argentina es objeto de análisis y discusión en los ámbitos políticos y académicos. Cómo lograr una mayor eficiencia del Estado en la provisión de los servicios de seguridad, qué tipo de conducción requiere el manejo de las fuerzas policiales, o cuál es la relación entre el uso de la fuerza y el respeto a los derechos individuales, son algunas de las cuestiones centrales que han alimentado un debate que, más allá de sus derivaciones teóricas, tiene un impacto vital para los ciudadanos de nuestro país. Electa una nueva administración en octubre de 2007, el 70,4% de estos manifestó que la inseguridad debe ser prioridad de gobierno.¹ Según los datos de la Dirección de Política Criminal, en diez años la comisión de hechos delictuosos creció en un 63%, pasando de una tasa anual de 2.043 hechos cada 100 mil habitantes registrados en 1995, a 3.328 hechos registrados en 2005.²

El presupuesto, que representa la básica disponibilidad de recursos para llevar a cabo las políticas pretendidas, ha figurado por su parte en forma mínima entre las preocupaciones centrales de la discusión de los actores de la seguridad. Probablemente por una escasa cultura de consideración de los temas presupuestarios a la hora del análisis y el diseño político, que se expresa no sólo en el campo de la seguridad sino en la generalidad de los asuntos públicos. La tradición anglosajona, que vincula necesariamente cualquier política a los fondos que pueden llevarla a cabo, no tiene mayor raigambre en los países de nuestra región latinoamericana. Aquí, el análisis conceptual y los diseños discursivos se dirigen fundamentalmente a las ideas (qué sucede y qué debería hacerse) antes que a las prácticas (qué caminos específicos llevarán al objetivo deseado). O, al menos, a prácticas que no siempre incluyen la evaluación de los recursos humanos y materiales necesarios para implementar la política. Así, es frecuente observar en distintas áreas y en distintos países, la inmovilidad de ideas que –hasta consensuadas a nivel general- parecen chocar contra la pared de la realidad al asumirse el cargo público.

1 Clarín, 4/11/07, “Inseguridad, la primera demanda para Cristina”, p. 8

2 Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Sistema Nacional de Información Criminal Año 2005. Informe de Total País*, Buenos Aires, 2007.

El corto período atravesado desde la reinstauración del régimen democrático explica, seguramente, la pobre inclusión de las prácticas institucionales a la hora de programar los destinos políticos. En Argentina, la etapa dictatorial no sólo tuvo consecuencias funestas para el ser humano: también las tuvo para la calidad institucional. La ocupación de cargos en toda la estructura del Estado por parte de los actores militares tuvo un correlato en la ausencia de memoria institucional; un gran vacío parece proyectarse por décadas, en las que se perdió el diseño político y la capacidad para poner al Estado al servicio de ello. El Estado argentino se convirtió en tierra arrasada, ocupada solamente por las capacidades mínimas para su funcionamiento, sin clase alguna de diseño estratégico detrás de ello más que la destrucción puesta en palabras de guerra interna y externa.

Durante la década del 90, las tendencias neoliberales ligadas a la concepción del Estado mínimo terminaron la tarea emprendida por la doctrina de seguridad nacional de los años 60 y 70. Las estructuras institucionales sufrieron la descomposición de la idea del Estado benefactor de manera aguda, adaptándose al criterio de un presunto control del gasto público. Así, las capacidades del Estado para atender desde su estructura las demandas de la política disminuyeron aún más. Ello tuvo su correlato en bajos incentivos para ingresar a la administración pública³, y dependencias internas poco valoradas a la hora de los aportes tecnológicos o materiales en general. La actualidad muestra un Estado cuyas estructuras internas cuentan con escasa capacidad de personal calificado y de medios materiales para poner en marcha las decisiones políticas que se toman. La falta de información básica para el gerenciamiento político es una muestra casi dramática de ello. Así,

3 Por ejemplo, "Las nuevas modalidades contractuales flexibles que comenzaron a regir para el sector privado en los años noventa impactaron parcialmente en los sistemas de contratación y de carrera de la APN. Como ejemplo, el SINAPA sustituye los adicionales por antigüedad y por título, por la evaluación de desempeño y la capacitación como requisitos para el puesto. En tanto, las modalidades contractuales por tiempo determinado comenzaron a sustituir las formas remunerativas con beneficios sociales por otras variantes típicas del cuentapropismo o trabajo autónomo. Estos cambios se van conformando a partir de una situación de crisis del Sector Público que, a fines de los ochenta, presenta un bajo nivel de las remuneraciones, producto de los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios, un achatamiento de la pirámide salarial y una distorsión de los sistemas de carrera. Esta distorsión se basó en el otorgamiento de categorías superiores al puesto de trabajo desempeñado por el agente, debido –especialmente– a la compensación de los efectos inflacionarios ocurridos en las décadas de los años setenta y ochenta." Zeller, Norberto y Rivkin, Ana, *El Empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la Distribución de Cargos y de las Características de sus Remuneraciones* Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento 69, Buenos Aires, julio de 2003, p. 33.

en las áreas de la seguridad, datos básicos tales como la composición de las fuerzas de seguridad y policiales, compendios legislativos y estructuras institucionales de las jurisdicciones del interior del país, son prácticamente inexistentes.

Al margen de las mencionadas razones, existe una característica del tema en cuestión que opera a favor del desinterés que parece tener en la agenda: los temas presupuestarios son percibidos como técnicos, propios de la economía, y lejanos a la apasionada discusión política de la seguridad. Pocos actores conocen, por ejemplo, que a través de un análisis presupuestario pueden encontrarse programas desconocidos para la conducción, plantas de personal, o inversiones planeadas. El presupuesto es, en este sentido, un instrumento técnico al servicio de la política, que puede abrir las puertas de una realidad cotidiana que influye y determina la toma de las principales decisiones. Por ello, es considerado la *expresión* de la política.

A partir de la acción del Congreso Nacional, el panorama de la seguridad interior y del presupuesto como temas relevantes de agenda comenzó a adquirir otras tonalidades. Curiosamente, en el mismo año de 1992, dos leyes nacionales fundamentales fueron aprobadas: la Ley n° 24.059, de Seguridad Interior, y la n° 24.156, de Administración Financiera.⁴ Quince años después de la sanción de esas leyes, la consideración de la seguridad junto con la temática de su administración económica y financiera aparece entre los temas de agenda y, consecuentemente, de estudio y análisis.

En este marco, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo de Seguridad Interior de la Nación auspició un programa para analizar el proceso de toma de decisiones presupuestarias en materia de seguridad interior.⁵ En el contexto de dicho proyecto, se diseñó

4 República Argentina, *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, n° 24.156, Buenos Aires, 30 de septiembre de 1992.

5 Proyecto PNUD ARG/06/013. *Fortalecimiento de la conducción y coordinación de la seguridad pública en la República Argentina*. Octubre 2006-noviembre 2007. El equipo estuvo conformado por analistas que trabajaron específicamente en análisis presupuestario (Verónica Devesa), capacitación (Josué Berman), compendio legislativo de seguridad y policial (Alejandro Lamadrid), trabajo de campo (Virginia Lencina), y sistematización de agendas, legislación y datos básicos (Gonzalo Serra). A todos ellos, y al Consejo de Seguridad Interior en su Secretario Ejecutivo Héctor Masquelet y sus colaboradores Cecilia Ales y Adriana Boscato, por su apoyo y permanente asistencia, les cabe nuestro reconocimiento.

una matriz de análisis que sirvió de base y guía para un trabajo de campo desarrollado en los meses de marzo y agosto de 2007. Se realizaron 136 entrevistas no estructuradas en nueve jurisdicciones del país, que arrojaron innumerables datos acerca de las estructuras institucionales, las decisiones presupuestarias, las problemáticas policiales, las aristas del control interno y externo, y los vínculos entre la Nación y las provincias.⁶ La colaboración de los ministerios y secretarías (tanto en las áreas de seguridad como de economía), de las jefaturas de policía, de las contadurías, de las legislaturas, y de los tribunales de cuentas, iluminó un mundo inmensamente rico en ideas e iniciativas, particularmente en el interior del país. Pero, fundamentalmente, mostró la clara preocupación de numerosos actores por dar forma a un país respetuoso de la calidad de vida y de los derechos ciudadanos. Este capítulo trata –seguramente sin suficiente justicia– de dar cuenta de los principales datos que se proveyeron, analizando las realidades cotidianas del proceso de la toma de decisiones, en el presupuesto para la seguridad pública.

2. La conducción política y el impacto del presupuesto

En 1992, el Congreso Nacional aprobó la Ley 24.059 de Seguridad Interior, la cual diseñó el actual sistema de seguridad interior en la Argentina. En la práctica, su principal objetivo era llenar el vacío legal y acotar las discusiones generadas por su antecesora, la Ley 23.554 de Defensa Nacional, sancionada en 1988. Esta ley había establecido la definición de la defensa nacional separándola taxativamente de la seguridad interior,⁷ planteando además la prohibición a las fuerzas armadas para intervenir en el ámbito interno. Así, los aspectos principales de la Ley 24.059 fueron:

- La definición de la seguridad interior: “Se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran

6 Las jurisdicciones analizadas fueron las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Río Negro, Santa Fe y Tucumán, más el nivel federal. Los actores entrevistados fueron, principalmente, los responsables de cada organismo y los encargados de planificación y administración.

7 “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial”. República Argentina, *Ley de Defensa Nacional*, n° 23.554, Buenos Aires, 13 de abril de 1988, art. 4.

resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.⁸

- La generación de un sistema de seguridad interior con la finalidad de “(...) determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas”.⁹ La cabeza de dicho sistema, por delegación del Presidente, sería el Ministerio del Interior.

- La creación de un Consejo de Seguridad Interior, en el que se conjugarían los niveles federal y provincial, con la misión de asesorar al Ministro del Interior en la elaboración y ejecución de políticas y planes.

- El empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior, en situaciones excepcionales, por disposición presidencial y previa declaración del estado de sitio.

- El control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior, mediante la creación de una comisión bicameral en el Congreso Nacional.

En el período que va de 1992 a 2004, las provincias argentinas adhirieron progresivamente a la Ley de Seguridad Interior, incorporándose al sistema y al Consejo de Seguridad Interior.¹⁰ Las bases legales para comenzar a pensar las estructuras y políticas de la seguridad en el país, estaban así sentadas.

2.1 Las estructuras institucionales de la seguridad

El problema de la conducción de la fuerza del Estado es una cuestión central al régimen democrático. Sean fuerzas militares o policiales, el monopolio del uso de la fuerza es una característica intrínseca a la definición de un Estado, y representa el elemento de salvaguarda que el mismo posee para asegurar el cumplimiento de la ley que une a toda comunidad política. Por ello, desde los teóricos del estado de naturaleza, hasta los más recientes

8 República Argentina, *Ley de Seguridad Interior*, n° 24.059, Buenos Aires, 6 de enero de 1992, Art. 2.

9 República Argentina, *Ley de Seguridad Interior*, op. cit, art. 6.

10 Cronológicamente: Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe (1992), Corrientes, Santiago del Estero y Río Negro (1993), Catamarca (1996), Buenos Aires (1999), Córdoba y Ciudad de Buenos Aires (2000), y Santa Cruz (2004).

desarrollos de la teoría política, se han preocupado por pensar y delimitar, en lo posible, el lugar de la fuerza en las relaciones sociales y políticas.¹¹ Su consideración no es un tema menor en sociedades emergidas del autoritarismo, donde la autoridad es impuesta antes que legítima (e impuesta, justamente, mediante la coacción física y el temor). El atropello de la libertad de los individuos, y la ausencia del derecho como límite y disciplina del ejercicio del poder —rasgos esenciales del autoritarismo—¹² se instrumentan por la utilización de elementos de fuerza, básicamente fuerzas militares y policiales.

Así, en Argentina la cuestión de la seguridad pública ha estado unida por décadas a los vaivenes de una historia política caracterizada por la interrupción constante del régimen democrático, con etapas autoritarias en las que las fuerzas policiales respondieron a la conducción militar. Como efecto de ello, las estructuras policiales se establecieron en base a modelos militarizados, como puede observarse por ejemplo en las escalas jerárquicas y la estructura de conducción basada en un jefe y una plana mayor, el estilo del jefe militar y su estado mayor. Pero la dependencia política respecto de la conducción militar (producto del sistema político imperante en particular durante la última dictadura) no significó, necesariamente, una clara dependencia organizacional, aún cuando personal militar ocupara las jefaturas de policía.

La dependencia sí produjo, liberado el corsé dictatorial, una autonomía doctrinaria y funcional de cuerpos policiales que ya no estaban atados a los dictados del actor militar. La dedicación de los nuevos actores políticos a la

11 Ver, por ejemplo: "En el estado de Naturaleza (...) el hombre posee dos poderes. El primero de ellos es el de hacer lo que bien le parece para su propia salvaguardia y la de los demás, dentro de la ley natural. (...) El otro poder (...) es el de castigar los delitos cometidos contra la ley. Pero el hombre renuncia a esos dos poderes cuando entra a formar parte de una sociedad política particular, si se me permite esta palabra, concreta, y se incorpora a un estado independiente del resto de los hombres. (...)

Sin embargo, aunque al entrar en sociedad renuncian los hombres a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo de que disponían en el estado de Naturaleza y hacen entrega de los mismos a la sociedad para que el poder legislativo disponga de ellos según lo requiera el bien de la sociedad, y habida cuenta de que el propósito de todos los que la componen es sólo salvaguardarse mejor en sus personas, libertades y propiedades (...) no cabe aceptar que el poder de la sociedad política, o de los legisladores instituidos por ella, pretenda otra cosa que el bien común (...). Por esa razón, quien tiene en sus manos el poder legislativo o supremo de un Estado hállase en la obligación de gobernar mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo (...). Por último, empleará la fuerza de la comunidad dentro de la misma únicamente para hacerlas ejecutar (...). Y todo esto debe ser encaminado al único objeto de conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población." Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983, pp. 89-90.

12 Ver Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, Editora REI Argentina, Buenos Aires, 1988, pp. 238-239.

cuestión militar (abocados como estaban a sentar las bases de un sistema democrático que fundamentalmente debía reubicar a las fuerzas armadas en el sistema) generó un espacio temporal de clara autonomía policial, tal como lo expresan los casi diez años que tomó la sanción de la Ley de Seguridad Interior. El margen de maniobra de las fuerzas policiales, paradójicamente, se amplió: quien mandaba ya no lo hacía, y quienes debían mandar no ocupaban aún el correspondiente lugar. Saín explica lo que denomina el “modelo tradicional” en los siguientes términos: “(...) el modelo tradicional estuvo signado por un recurrente *desgobierno político* de los asuntos de la seguridad pública y policiales, por el cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales *delegaron* el monopolio de la administración de la seguridad pública a las agencias policiales. Es decir, la seguridad pública configuró una esfera institucional controlada y gestionada exclusivamente por la policía, sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no policiales.”¹³

Una de las primeras asignaturas a resolver fue, instalado el régimen democrático, la inclusión del aparato de seguridad pública dentro de las estructuras de la conducción política. En el ámbito nacional, luego de la sanción de la Ley de Seguridad Interior, la línea continuó en el tratamiento de la diferenciación entre seguridad y defensa que deriva en especificaciones para la seguridad interior: se sancionó (en 2001) una Ley de Inteligencia Nacional¹⁴, se desvinculó a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina de la jurisdicción del Ministerio de Defensa (pasándolas al Ministerio del Interior),¹⁵ se creó la Secretaría de Seguridad Interior en 1994 y, recientemente, se sancionó la ley de creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).¹⁶ Las reformas del ámbito nacional, sin embargo, no alcanzaron a las estructuras o marcos legales de la principal fuerza: la Policía Federal Argentina.

13 Saín, Marcelo, *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, ps. 37-38.

14 República Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional*, n° 25.520, Buenos Aires, 6 de diciembre de 2001.

15 República Argentina, Decreto 660/96 *Reforma del Estado*, Buenos Aires, 24 de junio de 1996, art. 9.

16 República Argentina, *Ley de Seguridad Aeroportuaria*, n° 26.102, Buenos Aires, 22 de junio de 2006.

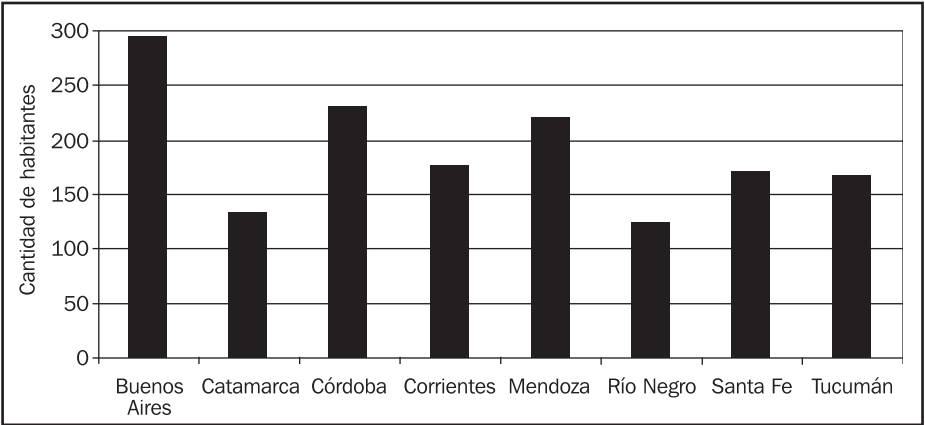
El plano de las reformas se encuentra claramente ubicado en el nivel provincial. Allí, diversas provincias encararon importantes procesos, con mayor o menor éxito, que repercuten en el diseño de las políticas de seguridad, aunque no necesariamente en el ámbito presupuestario, como será observado más adelante. Una descripción básica de las capacidades policiales provinciales puede ayudar a analizar las reformas o las estructuras institucionales de las que dispone para conducir las:

Cuadro 1. Relación policía por población y superficie

Provincia	Cantidad de habitantes	Superficie (km²)	Efectivos policiales
Buenos Aires	13.827.203	304.748	46.904
Catamarca	332.390	102.602	2.500
Córdoba	3.066.801	165.321	13.280
Corrientes	930.991	88.199	5.268
Mendoza	1.579.651	148.827	7.135
Río Negro	552.822	203.013	4.513
Santa Fe	3.000.701	133.007	17.427
Tucumán	1.338.523	22.524	8.203

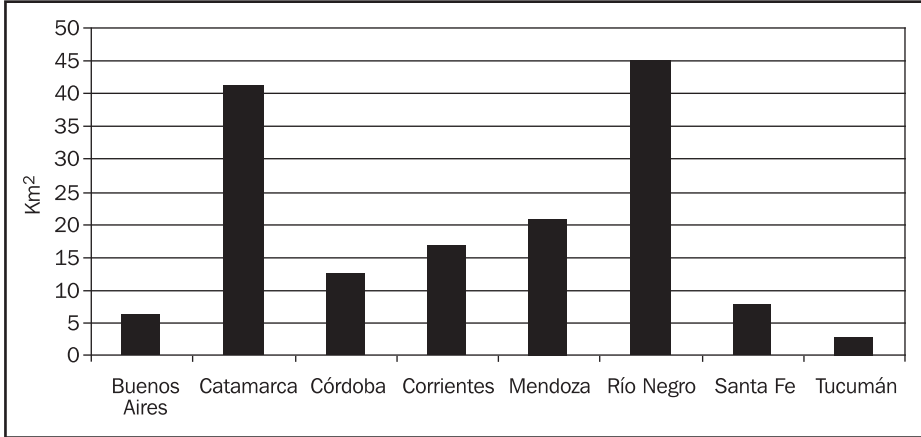
Fuente: Elaboración propia en base al INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la policía de cada provincia.

Gráfico 1. Cantidad de habitantes por cada 1 policía



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la policía de cada provincia.

Gráfico 2. Relación 1 policía por cantidad de km²



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la policía de cada provincia.

En la mayoría de las provincias, y en el nivel federal, tanto las reformas como el diseño de políticas de seguridad se produjeron en un contexto de sanción de nuevos contratos sociales expresados en las constituciones. Las reformas constitucionales comenzaron en la década de los 80 y continuaron hasta la actualidad, planteando ideas clave como la adhesión al ideario democrático, la participación ciudadana, la dignidad de la persona humana, y el respeto a los derechos humanos.

Cuadro 2. Últimas reformas constitucionales en las provincias argentinas seleccionadas

Provincia	Año
Buenos Aires	1994
Catamarca	1988
Córdoba	2001
Corrientes	2007
Mendoza	1997
Río Negro	1988
Santa Fe	1962
Tucumán	2006

Fuente: Constituciones provinciales.

En todas las jurisdicciones se produjeron movimientos institucionales para generar estructuras específicas de seguridad: ministerios, secretarías o subsecretarías. Un indicador de la profundidad de las iniciativas es, como corresponde a un régimen republicano, la sanción de leyes por parte del Legislativo, que generen los sistemas más allá de las voluntades de la administración ejecutiva.

En Buenos Aires y en Mendoza las reformas legislativas y estructurales fueron profundas generando, al mismo tiempo, mayor cantidad de debate público acerca de su efectividad, dificultades, y medidas de instrumentación. El modelo implementado en ambas jurisdicciones comparte algunas características: la asunción de que la conducción política de los asuntos de seguridad incluye la conducción directa de la policía, la eliminación de la clásica figura del jefe de policía, la generación de un Ministerio de Seguridad con una importante estructura, y la implementación de la participación comunitaria. En el plano presupuestario, la conducción tiene su expresión en el manejo administrativo de los recursos por parte del ministerio.

En Buenos Aires la entonces llamada Reforma Policial se inició en 1998, con un primer paso: la disolución de la entonces Policía Bonaerense, su intervención y la creación del Ministerio –en ese momento– de Justicia y Seguridad. La reforma fue estructurada en un plan trienal y suponía una reestructuración de la organización policial bajo tres principios: la descentralización, la diferenciación entre policía de seguridad e investigaciones, y la participación comunitaria.¹⁷

En 1999 la reforma fue temporalmente paralizada hasta 2004. En dicho período, se reinstauró la centralización como modelo de funcionamiento policial, y se reimplantó la figura del jefe de policía. A partir de 2004, la reforma es retomada en la búsqueda de un modelo organizacional descentralizado bajo un nuevo plan.¹⁸

17 Esta etapa inicial fue sustentada por las leyes 12.154 (Ley del Sistema de Seguridad Pública Provincial) y 12.155 (Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires), ambas de 1998. En 2006 la última de ellas fue derogada por la 13.482, Ley de Unificación de Normas de Organización de las Policías.

18 En palabras del ministro que llevó adelante el plan, “Para llevar adelante el proceso de descentralización se utilizaron los siguientes criterios: a) la descentralización de la conducción operativa y b) la descentralización de la coordinación y control operativo. En el primer caso -descentralización de la conducción operativa-, se tomaron como ejes los municipios, dotándose a cada uno de ellos de su propio cuerpo policial, con su propia jefatura, y se introdujo una variante para el interior de la Provincia, esto es, zonas rurales con conflictos de baja intensidad, según la cual los cuerpos policiales pasarían a tener una relación más intensa con la autoridad máxima del municipio quien, de tal suerte, ejercería un control operativo sobre la fuerza policial local, aunque manteniendo ésta su relación orgánica con el gobierno central. También se introdujo la nove-

Con las competencias y el marco otorgado por las leyes 12.154 y 12.155 (primera parte del proceso de reforma, donde se crean los foros vecinales, municipales, departamentales y la figura de los defensores municipales de la seguridad), en la segunda etapa de la reforma se destacan elementos centrales, además de los cambios en materia de educación que son generales a todas las jurisdicciones que han producido reformas (tal como el requisito de estudios secundarios completos para el ingreso a la carrera):

- La Policía Comunal fue creada por la Ley 13.210,¹⁹ dividiendo al anterior cuerpo policial. La Policía de Distrito se mantiene orgánica y funcionalmente dependiente del Ministerio de Seguridad, a través de las jefaturas departamentales. La nueva Policía Comunal parte de la premisa de ser un cuerpo policial de doble dependencia: depende funcionalmente de cada intendente municipal, y tiene a su vez una dependencia orgánica (ascensos, pago de sueldos, equipamiento, régimen disciplinario y demás) con el ministro de Seguridad.

- La Policía de Buenos Aires 2 es creada por la Ley 13.202 (derogada posteriormente por la Ley 13.482),²⁰ para encargarse exclusivamente de la prevención del delito. Está agrupada en seis estaciones, coordinadas por un jefe de policía con asiento en una estación central. La creación de esta policía (que cuenta actualmente con 1600 efectivos) nace del análisis oficial de la insuficiencia de los recursos estatales para contener la ola delictiva en el primer y segundo cordón del conurbano bonaerense. Es concebida como una fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado. Si bien conforma el sistema de seguridad pública y depende del Ministerio de Seguridad, es independiente de las policías distritales y comunales. Posee su propia ley orgánica, sistema de reclutamiento, academia, escalafones, jefaturas y comandos. Al ser una policía pública, se

dad de la elección -por el voto popular- del Jefe de esa Policía denominada Comunal. Dicho esquema aparece concebido como un tránsito hacia la descentralización plena, esto es, la total y absoluta dependencia de los cuerpos policiales de cada Municipio, como fuerzas locales. El segundo nivel de la descentralización -coordinación y control operativo- se concretó mediante la creación de 32 Jefaturas Departamentales con jurisdicción y mando sobre los 140 cuerpos policiales." Arslanian, León, *Hacia un Nuevo Paradigma en Materia de Seguridad Ciudadana*, Exposición en el Foro Internacional de Participación Comunitaria en Seguridad, Buenos Aires, 20 de julio de 2007. El documento puede ser consultado en www.mseg.gba.gov.ar.

19 Provincia de Buenos Aires, *Bases jurídicas de organización de las Policías Comunales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Ley 13.210 y Decreto Reglamentario 2419/04*, La Plata, 5 de octubre de 2004.

20 Provincia de Buenos Aires, *Ley de Composición, funciones, organización, dirección y coordinación interjurisdiccional de la Policía Buenos Aires 2, n° 13.202*, La Plata, 5 de julio de 2004.

rige por las leyes 12.154 y 12.155 y permite tener en los cargos de mando a oficiales retirados de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, a la vez que incorpora la posibilidad de que un civil ejerza su jefatura.

- El reordenamiento de recursos humanos supuso la reunificación escalafonaria entre oficiales y suboficiales, y la disminución de la cantidad de grados jerárquicos. El criterio de antigüedad fue, por otra parte, reemplazado por el de mérito en el sistema de ascensos. Las cesantías de personal sospechado de estar involucrado en actividades delictivas o de corrupción, ha sido otro eje relevante de la acción de la reforma en los últimos años.

- La participación comunitaria: “Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública”.²¹ Se diseñó un modelo de organización comunitaria con una estructura de foros, cuya composición, competencias y desempeño es regulada por la propia ley. Estos foros son articulados por el Ministerio de Seguridad a través de la Subsecretaría de Participación Comunitaria.

Mendoza representa otro caso de profunda reforma de la organización policial. Allí, un caso de violencia policial (el “Caso Bordón”, en 1996) disparó una fuerte repercusión nacional y el inicio de un profundo proceso de cambios y debates. En 1999, la provincia sanciona las leyes del Sistema de Seguridad Pública, y de Policías de la Provincia, con sus correspondientes decretos reglamentarios.²² El sistema de seguridad pública se define como “el conjunto de componentes públicos, privados y comunitarios, que tiene por finalidad propender a la unidad y coordinación en la formulación, diseño, planificación, ejecución, conducción, control y evaluación de las políticas de seguridad pública que se apliquen en la Provincia de Mendoza, con especial referencia al Sistema de Policías”.²³

La característica esencial de la reforma fue el paso de la conducción a manos civiles, al punto de eliminar la figura del jefe de policía y la autonomía

21 Provincia de Buenos Aires, *Ley del Sistema de Seguridad Pública Provincial*, n° 12.154, con modificaciones introducidas por Ley 12.987 y 13.210, La Plata, 15 de julio de 1998, art. 11.

22 Provincia de Mendoza, *Bases Jurídicas, Políticas e Institucionales del Sector de Seguridad Pública de la Provincia*, Ley 6.721, Mendoza, 16 de noviembre de 1999. Y *Ley de Policías de la Provincia*, n° 6722, Mendoza, 13 de octubre de 1999.

23 Provincia de Mendoza, *Bases Jurídicas, Políticas e Institucionales del Sector de Seguridad Pública de la Provincia*, op. cit., art. 3.

institucional. La cuestión policial pasa a manejarse enteramente dentro de la jurisdicción del Ministerio de Seguridad y, aunque ello implicaba, por su naturaleza, constituir un fuerte grupo civil en el ministerio, aún no ha sido logrado (un 50% de la administración es ocupada por personal policial). La policía pasa a ser “las policías”, y son “instituciones civiles, armadas, jerarquizadas y con carácter profesional, depositarias de la fuerza pública por delegación del Estado provincial”.²⁴

Junto con la supresión de la figura del jefe de policía, se destaca en términos institucionales la aparición de otros elementos destacados:

- La organización policial se articula en cuatro policías distritales de seguridad, la policía en función judicial, y la policía vial. Cada distrital tiene una jefatura, de la que dependen los jefes departamentales. La jefatura de las policías es explícitamente puesta por la legislación en manos del gobernador, otorgando al ministro de Seguridad la conducción orgánica y funcional de todo el sistema. Un director general de policías, dentro de la órbita del ministerio, opera como una suerte de jefe sin mando. Este cargo no existió en la primera legislación: fue generado por la modificatoria de la Ley 6722, en 2006.

- Se introduce al sistema la figura de los coordinadores de seguridad, que operan en función de consejos de seguridad departamentales implementados en todo el territorio provincial. Los consejos deben facilitar y promover la comunicación y cooperación entre la comunidad y las policías, y propiciar la participación efectiva de la comunidad. Por cada departamento de la provincia, se generó un coordinador de seguridad, que es inicialmente propuesto por los consejos y posteriormente designado por el Ejecutivo.

- La creación de una inspección general de seguridad. Con el objeto de constituirse en organismo de control de las policías, se la coloca bajo dependencia directa del ministro de Seguridad. No solamente tiene atribuciones respecto de la disciplina, sino también de los procesos de calificación y ascensos del personal policial.

- Una comisión bicameral de seguridad pública, cuya misión es supervisar y controlar a todos los organismos que llevan adelante políticas y acciones de seguridad pública. Dada la activa participación que la legislatura mendocina tiene en el seguimiento de las políticas sectoriales, esta comisión

24 Provincia de Mendoza, *Ley de Policías de la Provincia*, op.cit., art. 2.

se relaciona regularmente con las autoridades gubernamentales, y opera mecanismos de concertación política entre oficialismo y oposición.

Al igual que en Buenos Aires, la reforma se desarrolla en medio de un escenario político y social de alta preocupación por la problemática de la seguridad pública, y percepciones de inseguridad focalizadas principalmente en las grandes zonas urbanas.²⁵ Por ello, no existe coincidencia entre los actores acerca de su efectividad. Mas bien, sí existe una mirada crítica hacia el por qué de la reforma, que es colocado en la supresión de la autonomía policial, sin mayores desarrollos. Y se destaca, también en ellos, que las acciones encaradas a partir de 1998 funcionaron en su primer tramo, y que fueron posibles gracias a la concertación política.

También se han producido movimientos de reforma en Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Río Negro. Sus características han sido diferentes a las de Buenos Aires y Mendoza: se mantiene la figura del jefe de policía como organizador del sistema policial e interlocutor del aparato de conducción política, los ministerios no alcanzan aún una altura estructural relevante (o incluso, como en Santa Fe, no están aún creados), la policía mantiene autonomía presupuestaria, y los procesos parecen llevarse a cabo en forma más gradual.

En Córdoba, el proceso de reforma comienza en la década de 1990 con una serie de decretos y leyes que abordaron problemáticas específicas de la orgá-

25 En este contexto, en los últimos dos años la provincia ha sufrido crisis políticas en las instituciones de seguridad, en las cuales acuciantes desafíos de seguridad no han jugado un papel menor. En 2006, el gobierno provincial solicitó al Consejo Asesor la elaboración de un Plan de Seguridad. Algunas de las expresiones del documento de avance de dicho plan reflejan las preocupaciones del momento: "Para poder avanzar con firmeza y continuidad en ese proceso de transformación, es preciso considerar ciertos aspectos sin los cuales todo esfuerzo resultará estéril. El primer tema está relacionado con el actual modelo de acciones policiales que continúa aferrado a un antiguo sistema "reactivo"; es decir que espera que el hecho delictual se consuma para poner en marcha una compleja maquinaria (con intervención jurisdiccional), que enarbola la bandera de salir en la búsqueda del delincuente, localizarlo, apresarlo, identificarlo, someterlo a la investigación judicial, sentenciarlo y luego depositarlo en un establecimiento carcelario con el propósito de su recuperación social. Todo ese complejo proceso es el que debe evitarse y la única forma desde la perspectiva policial, es imponer un paradigma de base eminentemente "proactiva" y de una concepción amplia e integradora de la realidad social e institucional. (...)

En segundo término ese intento de cambio debe ir acompañado de una renovada concepción estratégica policial, sustentada en la "dinámica" de las operaciones y en la ocupación permanente de las calles y espacios públicos. (...)

Es preciso además desterrar la habitual sinonimia entre 'Policía' y 'Seguridad Pública', ya que la primera ocupa sólo una porción en la cristalización de la segunda." Gobierno de Mendoza. Ministerio de Seguridad. Consejo Asesor de Políticas de Seguridad Pública, *Documento de Avance del Plan Integral de Seguridad*, Mendoza, 14 de agosto de 2006, p. 17.

nica policial.²⁶ En 2000 adhiere a la Ley de Seguridad Interior nacional, y a partir de allí se profundiza el diseño de nuevas estructuras y marcos legales para la seguridad.

Los puntos más destacados de ello son la creación, en 2003, del Ministerio de Seguridad (separándolo del Ministerio de Gobierno), y la sanción en 2005 de la Ley de Seguridad Pública para la provincia, que comienza con una definición fundamental: “La seguridad pública estará a cargo exclusivo del Estado Provincial y tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados”.²⁷ A partir de allí, diseña un sistema de seguridad cuya cabeza es el Ministerio de Seguridad, y sus integrantes la policía y el servicio penitenciario provinciales.

Los debates por la legislación estuvieron signados por la necesidad de otorgar mayor participación a los civiles en la política de seguridad y en la conducción de las fuerzas. Continuando la tendencia a la reforma observada en otras provincias, en Córdoba el proceso se enmarcó en una política de la gobernación que planteó la modernización del Estado provincial, la participación ciudadana y la incorporación del sector privado a cuestiones públicas. Los aspectos destacados de la reforma planteada por la legislación son:

- La definición de la policía como una “institución civil armada”, que tiene por misión el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública en todo el territorio de la provincia de Córdoba, ejerciendo las funciones que la legislación establezca para resguardar la vida, los bienes y los derechos de la población. Y que es “una organización centralizada del Poder Ejecutivo, que depende operativamente del Ministerio de Seguridad y actuará en el ámbito del territorio provincial de acuerdo a la política de seguridad y al planeamiento diseñados por dicho Ministerio.”²⁸

²⁶ Ver Anexos de la presente publicación.

²⁷ Provincia de Córdoba, *Ley de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba*, n° 9235, Córdoba, 16 de mayo de 2005, art. 2.

²⁸ Provincia de Córdoba, *Ley de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba*, op. cit., arts. 15 y 20.

- La distinción entre tareas administrativas y policiales: “Las tareas meramente administrativas, incluidas las profesionales o técnicas, son desempeñadas por personal designado por el Poder Ejecutivo, el que no tendrá “estado policial” y en ningún caso podrán ser llamados a ejercer funciones de policía de seguridad.”²⁹

- El cargo de jefe de policía no debe ser necesariamente ocupado por personal policial (aunque lo ha sido hasta el momento). Se trata de un funcionario designado por el Poder Ejecutivo, sin exigir que tenga estado policial.

- Se mantiene la estructura jerárquica de jefe – subjefe – estado mayor policial.

- La creación del tribunal de conducta policial, integrado por un representante del Ejecutivo, un legislador provincial, y un representante de la fiscalía general de la provincia. El tribunal, fuera de la órbita de la institución policial y radicado en el Ministerio de Seguridad, tiene “competencia para entender en la inspección y control interno de la prestación regular de los servicios policiales, en la gestión de los niveles ejecutivos, y en la observación, prevención, detección y sanción de las conductas reprochables, como así también en la planificación y acción concreta en cuanto a la adecuada formación ética y promoción de la debida disciplina y sujeción a las leyes y reglamentos por parte de los cuadros policiales, procurando a su vez estimular, mediante un sistema de premios extraordinarios, el accionar eficiente y conforme a la ley.”³⁰

- El establecimiento de juntas de participación ciudadanas, que se constituyen con la misión de atender problemáticas específicas locales y cuyos proyectos pueden recibir una asignación presupuestaria. Se previeron subsidios no renovables de hasta 7.500 pesos para atender demandas específicas, que comenzaron a ser entregados a fines de 2006. Existe una junta por municipio reconocida por el Ministerio de Seguridad, con personería jurídica, avaladas por el municipio y en trabajo articulado con la policía. El número de juntas, a 2007, es de 66. Los fondos que reciben son administrados por los propios coordinadores de cada junta, y rendidos al ministerio y al tribunal de cuentas.

29 Provincia de Córdoba, *Ley de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba*, op. cit., art. 29.

30 Provincia de Córdoba, *Ley de Creación del Tribunal de Conducta Policial*, n° 9120, Córdoba, 30 de julio de 2003, art. 1.

Las pertenencias institucionales del área de seguridad variaron a lo largo de los últimos cuatro años: en 2005 seguridad y justicia fueron unificados, pero finalmente en 2006 vuelven a separarse las jurisdicciones debido principalmente a los problemas presupuestarios y de competencias. Por otra parte, aunque la legislación prevé el diseño de un plan estratégico de seguridad, ello no ha sido estipulado, hasta 2007, en un documento preciso.

Acorde con el proceso de reforma y con las problemáticas de la seguridad pública en la provincia, la policía provincial ha convertido la capacitación y la inversión en ejes principales de su gestión. En este plano, se ha instrumentado un mapa del delito en la capital provincial (que busca extenderse a todo el territorio provincial), un sistema de ubicación de móviles policiales, y un sistema de estadísticas criminales para el cual se trabaja con la policía judicial. Si bien aspectos instrumentales que profundicen la conducción institucional aún están pendientes, la clave en la que opera la reforma, en esta provincia, es la comunicación y diálogo permanente entre autoridades ministeriales y policiales.

La aparición de nuevas generaciones en la conducción de la seguridad y la policía es una característica del caso cordobés que comparte con otras jurisdicciones que han vivido procesos de reforma: Santa Fe y Tucumán. Ministros y jefes policiales de entre 40 y 50 años, que promueven una imagen diferente de las instituciones policiales, y se muestran proclives a la incorporación de nuevas ideas y tecnologías, y al trabajo en equipo como clave de la gestión.

Otra de las jurisdicciones que encaró importantes procesos de reforma es la provincia de *Santa Fe*. Aquí la reforma ha sido también gradual, aunque los debates acerca de la necesidad de profundizar la reforma han permanecido en el ambiente político de la provincia. Un disparador principal de esa necesidad han sido las causas de corrupción policial, y por ende, gran parte de las iniciativas se han destinado a abordar en primer lugar las problemáticas del personal policial. Santa Fe no ha trabajado su reforma tanto en el plano de las estructuras institucionales políticas, como en el de los aspectos internos y hasta culturales de la institución policial.

El objetivo, declarado o no, apunta como en otras partes del país a lograr un control político sobre la policía, enfocando en la problemática de la

corrupción. En 1990 la Subsecretaría de Seguridad pasa a ocupar su actual lugar de responsabilidad en la conducción, dentro del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto; en 1998 un paso importante de la reforma genera una dirección de asuntos internos con el objetivo de encarar el problema de los delitos cometidos por policías. En la misma tendencia, en 2003 se sancionó una ley que regula el procedimiento para la investigación de enriquecimiento ilícito de personal policial,³¹ y en 2006 se estableció la nueva ley para el personal policial, que contiene importantes definiciones políticas para la organización policial.³²

- Se unifican las jerarquías, eliminando la anterior división entre oficiales y suboficiales, para agruparlos en un cuadro único.

- Se establece el ingreso a través del Instituto de Seguridad Pública (creado en 2004, reemplazando a las antiguas escuelas), planteando como objetivos la “Formación de recursos humanos en el área de seguridad con especialización en la seguridad pública, por medio de carreras de nivel terciario y otras actividades educativas que a través de él se dicten en el marco integral de los derechos humanos, para la prevención del delito, la resolución pacífica de conflictos, la protección de la vida y la seguridad de los bienes de las personas”; procurando asimismo que el egresado pueda “desempeñarse en el trabajo interdisciplinario y multidisciplinario dentro de las instituciones”, “desenvolverse con solvencia en distintos procedimientos judiciales, criminológicos y de investigación científica, con alto grado de formación en la especificidad profesional y con capacidad para asumir responsabilidades, discernir técnicamente de acuerdo a su rol, hacer uso de la fuerza y tomar decisiones en virtud a su rango y función, dentro del respeto y aceptación de las jerarquías, con arreglo a la ética.”³³

- Se modifica el régimen disciplinario, eliminándose el arresto como medida disciplinaria.

- Se establece el tribunal de conducta policial, cuyos miembros son designados por el Ejecutivo, por fuera de la estructura policial. Se establece el

31 Provincia de Santa Fe, *Ley de Procedimiento para la Investigación de Enriquecimiento Ilícito de Personal Policial*, n° 12.238, Santa Fe, 27 de noviembre de 2003.

32 Provincia de Santa Fe, *Ley para el Personal de la Policía Provincial*, n° 12.521, Santa Fe, 6 de abril de 2006.

33 Provincia de Santa Fe, *Ley de Creación del Instituto de Seguridad Pública (ISEP)*, n° 12.333, Santa fe, 9 de septiembre de 2004.

derecho a defensa legal por un abogado no necesariamente proveniente del cuerpo policial.

- Rige el principio de idoneidad para los ascensos, grado a grado y por sistema de concursos.

Esta clase de medidas ha supuesto, naturalmente, un proceso de adaptación cultural pero también instrumental por parte de la policía, que se encuentra trabajando principalmente en dos aspectos vinculados a la reforma:

- El régimen de personal, mediante la actualización de los ascensos que supone el cambio de sistema. En el año 2007 está previsto el primer ascenso por concurso, tal como establece la nueva legislación. Las actuales juntas de calificación (en las que están actuando representantes de otros ministerios) serán eliminadas al establecerse los concursos. Todo ello supone la elaboración de los reglamentos necesarios para efectivizar la reforma, principalmente licencias y escalafón.

- Las reformas del sistema disciplinario, supuestas por la creación del tribunal de conducta.

El proceso de la reforma, más allá de sus aristas institucionales y de adecuación entre conducción política y fuerza policial, recibe también los insumos provenientes de la situación económica social, particularmente en esta provincia, impactada por las inundaciones sufridas en los últimos años. Los actores de la seguridad perciben que su campo de acción representa una prioridad mayor para la provincia, y que los requerimientos se potencian por su espectro político. En particular, para la policía, abordar la tarea policial incluye, en esta percepción, la demanda de una población para la cual la policía es la primera representación física del Estado. Las tareas policiales han incluido, así, la mediación en cortes de ruta, la colaboración con el ejército en las emergencias hídricas, y la seguridad en algunas de las zonas afectadas para poder proveer alimentación. La Policía de Santa Fe cumple funciones de policía judicial.

En *Tucumán*, las reformas de la seguridad han también perseguido un modelo de policía ligada a la comunidad, apuntando a modificar lo que la conducción percibe como deterioro de la imagen de los uniformados durante los últimos 30 años. En forma similar a la de Córdoba, el modelo supone una interrelación y búsqueda de armonía entre las autoridades ministeriales y la

policía, y lo que los actores denominan como reconstrucción de las relaciones entre policía y comunidad.

La provincia no cuenta aún con una ley de seguridad que explicita conceptos y organización acorde del sistema, existiendo en la legislatura el proyecto de trabajar sobre la ley orgánica de la policía y modificaciones al código procesal penal. El 2003 aparece, en el debate, como el punto de inflexión para la concertación política con respecto a las reformas de seguridad. La propia constitución reformada en 2006 establece en su artículo 101, inciso 20, la referencia a la seguridad, contándose entre los deberes del Ejecutivo “(...) garantizar la seguridad pública desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria”. En la prospectiva provincial parece inminente un debate y sanción de legislación con conceptos y definiciones emanadas de esta disposición constitucional.

El Ministerio de Seguridad aparece como la pieza clave de la política. Esta se desarrolla con eje en la capacitación y la modernización: incorporación de efectivos (aproximadamente 3000 desde diciembre de 2003) con participación de los ministerios de Seguridad, Salud y Educación, y las universidades y programas en los que se cuenta con la asistencia de cooperación extranjera.

La más reciente reforma es la producida por la provincia de *Río Negro*. Luego de varios meses de debate, en junio de 2007 la legislatura aprobó la nueva ley de seguridad, promulgada ya por el Ejecutivo.³⁴ En forma similar a las tendencias generales, se diseña un sistema de seguridad a cuya cabeza se coloca a la actual Secretaría de Seguridad y Justicia.

El proceso de reforma se había iniciado en la provincia en 2006, cuando se separa el servicio penitenciario de la policía. Con la sanción de la Ley 4200, las características centrales de la institucionalidad de la seguridad pública son:

- Los organismos del sistema (policía, servicio penitenciario, bomberos, consejos locales de participación ciudadana, seguridad vial, prestadores de seguridad privada, registro de armas, entre otros) dependen de la Secretaría de Seguridad y Justicia.

34 Provincia de Río Negro, *Ley del Sistema Provincial de Seguridad Pública*, n° 4200, Viedma, 14 de junio de 2007.

- A ésta se le encarga la tarea de elaborar un plan de prevención integral, cuya finalidad es “desarrollar una política de Estado en prevención, que atienda de manera integral la problemática de la seguridad pública, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales en el desarrollo de estrategias que tengan como eje la participación ciudadana en la reconstitución de redes comunitarias y que promuevan el desarrollo humano para el logro de una mejor calidad de vida.”³⁵

- Se crea el gabinete de seguridad, integrado por los ministerios de Gobierno, Salud, Familia, Hacienda, Obras y Servicios Públicos, y Educación.

- Se reafirma la participación ciudadana, a través de la acción de los consejos locales, que ya habían sido creados por la Ley 4055 en 2006. Los consejos “tienen como misión promover la participación de las comunidades locales (organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil y vecino/as), generando espacios que permitan la reflexión y el tratamiento de las problemáticas vinculadas a la seguridad de las personas en el marco del estado de derecho, el respeto de las diferencias y de las libertades individuales.”³⁶ Y, según el artículo 16 de la misma ley, el Estado provincial debe proveer fondos para el funcionamiento de estos consejos.

- Entre las funciones de los consejos se plantean: promover un espacio de intercambio y cooperación entre la comunidad local, las autoridades municipales y la policía de la provincia; formular sugerencias, propuestas y/o solicitar informes a los titulares de las comisarías, subcomisarías y destacamentos policiales; promover el fortalecimiento del vínculo entre la institución policial, el gobierno local y la comunidad; realizar diagnósticos sociales y sobre el estado de la seguridad pública en cada municipio, identificando las principales causas o factores que generan hechos violentos o delictivos; colaborar con el diseño y evaluación de planes de acción tendientes a la prevención integrada del delito; entender en cuestiones vinculadas a la atención de grupos socialmente vulnerables; generar una red de instituciones públicas y privadas que contribuyan al desarrollo de actividades preventivas y potencien el capital social de cada comunidad local; y proponer actividades de capacitación, formación y actualización para todos aquellos actores, gubernamentales y no gubernamentales, vinculados al área de seguridad.³⁷

35 Provincia de Río Negro, *Ley del Sistema Provincial de Seguridad Pública*, op. cit., art. 7.

36 Provincia de Río Negro, *Ley del Sistema Provincial de Seguridad Pública*, op. cit., art. 14.

37 Provincia de Río Negro, *Ley del Sistema Provincial de Seguridad Pública*, op. cit., art. 15.

• Bajo el título “De la lucha contra la corrupción, el abuso funcional y las violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de las funciones de seguridad”, la ley crea la Auditoría General de Asuntos Internos, con competencia en materia disciplinaria. El auditor general será nombrado por el Poder Ejecutivo, previo concurso de oposición y antecedentes, y tendrá rango de subsecretario. La ley dispone, además, que la Auditoría se organice con personal civil, aunque “podrá contar con el auxilio de personal de los Organismos dependientes de la Secretaría de Seguridad y Justicia en las materias específicas que así lo requiera.”³⁸

En Catamarca y Corrientes, las reformas producidas en el ámbito de la seguridad han sido de carácter diferente a las anteriores provincias, y se incluyen en un proceso de reformulación política e institucional provocado por un agente externo: la intervención federal. Las acciones en el campo de la seguridad se inscribieron en un marco general de reformas, que con mayor o menor profundidad intentaron provocar un cambio en la situación política y de convivencia en dichas provincias.

En Catamarca, por ejemplo, la intervención federal de 1998 tuvo una fuerte ingerencia en los temas de seguridad, pero sobre todo en la organización de la policía: la mirada pública estaba centrada en las vinculaciones entre la policía y el poder político, a la luz del caso María Soledad. El impacto de la época de la intervención se percibe aún en las apreciaciones de los actores sobre los intentos de reforma, o sobre la superposición (y ausencia) de reglas claras para el accionar y/o organización de las fuerzas policiales. Dos fueron las principales acciones encaradas a partir de la intervención: la separación entre las funciones de policía preventiva y policía judicial, y la creación de una Subsecretaría de Seguridad (dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia). Esta última es también una de las principales acciones de reforma encaradas en *Corrientes*. Fue creada en 2001, durante la última intervención federal a la provincia que se había iniciado en 1999.

Las reformas, en estos casos, apuntan a las estructuras institucionales de conducción, pero aún no cuentan con una expresión legislativa tanto en el plano de conceptos generales de la seguridad, como de organización de las estructuras de conducción y policiales.

38 Provincia de Río Negro, *Ley del Sistema Provincial de Seguridad Pública*, op. cit., arts. 26 a 34.

2.2 Las reformas de la administración financiera

La administración de los recursos comprende, en general, un sistema de actores, normas y procedimientos por los cuales se regula la obtención y el uso de fondos públicos por parte del Estado. Existe, en este sentido, una clara tendencia en el nivel provincial de asimilar los esquemas utilizados por la Nación:

- Presupuesto (regido por la Oficina Nacional de Presupuesto).
- Contabilidad (Contaduría General de la Nación).
- Tesorería (Tesorería General de la Nación).
- Crédito público (Oficina Nacional de Crédito Público).

En cada uno de ellos predominan instituciones (denominadas órganos rectores), que se relacionan entre sí en un complejo entramado. De esta manera, aún cuando se trate del manejo presupuestario, actores relevantes de los otros subsistemas intervienen en la decisión. Las direcciones de presupuesto de los ministerios de hacienda son, en general, los órganos rectores del subsistema presupuesto, mientras que las contadurías lo son del subsistema contabilidad, y las tesorerías, del subsistema respectivo. (*ver cuadro 3*)

Las leyes de administración financiera contienen, además, elementos centrales relevantes para el quehacer presupuestario tales como:

- La definición del concepto de presupuesto.
- La decisión de que todo gasto a realizar debe contar con su correspondiente crédito presupuestario (o, básicamente, que no puede gastarse aquello que no fue previsto).
- El establecimiento de plazos temporales, tanto para el ejercicio económico-financiero como para la presentación de los documentos básicos a presentar por los distintos actores (proyecto de Ley de Presupuesto, cuenta de inversión).
- La generación de mecanismos de control interno y externo para las distintas acciones de la administración financiera.

Cuadro 3. Subsistemas de administración financiera en las provincias seleccionadas.

	Subsistema	Órganos Rectores
Buenos Aires	Presupuesto Contabilidad Tesorería Crédito público	Dirección Provincial de Presupuesto Contaduría General Tesorería General Dirección Provincial de Financiamiento y Crédito Público
Catamarca	Presupuesto Crédito público Tesorería Contabilidad gubernamental	Dirección Provincial de Programación Presupuestaria Ministerio de Hacienda y Finanzas Tesorería General Contaduría General
Córdoba	Presupuesto Tesorería Contabilidad Crédito público Inversiones públicas	Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas Dirección General de Tesorería y Crédito Público Contaduría General Ministerio de Finanzas Secretaría de Administración Financiera
Corrientes	Presupuesto Crédito público Tesorería Contabilidad Contrataciones Administración de los bienes	Dirección General de Presupuesto Dirección de Crédito Público Tesorería General Contaduría General Poderes del Estado Contaduría General
Mendoza	Presupuesto Contabilidad Tesorería Deuda pública	Dirección de Finanzas Contaduría General Tesorería General Contaduría General y Unidad de Financiamiento Internacional
Río Negro	Presupuesto Crédito público Tesorería Contabilidad gubernamental	Subsecretaría de Presupuesto Subsecretaría de Financiamiento Tesorería General Contaduría General
Santa Fe	Presupuesto Tesorería y gestión financiera Crédito público Contabilidad Ingresos públicos	Dirección General de Presupuesto Tesorería General Dirección General de Crédito Público Contaduría General Dirección General de Ingresos Públicos
Tucumán	Presupuesto Crédito público Tesorería Contabilidad	Dirección Provincial de Presupuesto Órgano coordinador del sistema Tesorería General Contaduría General

Fuente: Leyes de administración financiera provinciales y entrevistas.

En 1992 fue dictada la Ley Nacional de Administración Financiera, estableciendo la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Sus objetivos principales, que derraman luego a las leyes provinciales, fueron:

- Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional.
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, tanto para la dirección de las jurisdicciones como para evaluar gestión.
- Generar responsabilidad a los administradores para contar con un sistema contable adecuado, un sistema de control interno eficaz, y procedimientos internos que aseguren la conducción de las actividades así como la evaluación de las mismas.
- Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.³⁹

Como sistemas de control la ley estableció a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano de control interno, y a la Auditoría General de la Nación como responsable del control externo. Una comisión bicameral revisora de cuentas, en el Congreso Nacional, completa el escenario de las instituciones de control.

Indudablemente para la época, las pautas de una administración financiera ordenada, respondiendo a los parámetros de la eficiencia y la eficacia eran parte de la corriente de pensamiento que ordenaba al Estado argentino. Conceptos como control interno y externo, y el establecimiento de plazos para las decisiones presupuestarias, representaban el nuevo credo en el desordenado escenario económico y financiero que la Argentina mantenía. Las exigencias de los organismos de crédito internacional no fueron, en este sentido, un motivo menor para la adopción de esta clase de decisiones.

39 República Argentina, *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, op. cit., art. 4.

Las provincias, en este marco, fueron invitadas por la decisión nacional a adherirse a los mencionados parámetros, también para garantizar el flujo de recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos. Las reformas sin embargo no fueron inmediatas.

Dos factores coadyuvaron a que, hacia fines de la década, comenzara la sanción en cada provincia de nueva legislación para promover el ordenamiento del sistema administrativo financiero, la incorporación de los controles, y el establecimiento de pautas para la presentación y discusión del presupuesto: la crisis del año 2001 y las reformas constitucionales. La primera fue determinante para la creación del *Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*, que buscó “establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública”,⁴⁰ y, básicamente, el saneamiento de las finanzas provinciales. Respecto de las reformas (algunas con anterioridad a la Ley de Administración Financiera Nacional), ilustran el estado del profundo debate por los temas financieros y presupuestarios, que se desarrolló en la Argentina a partir del retorno del régimen democrático (y de las sucesivas crisis económicas):

- *Buenos Aires*: “La Ley de Presupuesto será la base a la que debe sujetarse todo gasto en la Administración general de la Provincia”.⁴¹

- *Catamarca*: “No podrá contraerse empréstitos para cubrir los gastos ordinarios de la administración”, y “La Ley de Presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la Provincia”.⁴²

- *Córdoba*: “El Estado Provincial orienta las actividades económicas conforme a los principios enunciados en esta Constitución; elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica provincial. El presupuesto de la Provincia y el de las empresas del Estado se formulan en el marco de dicha planificación.” “El presupuesto provincial prevé los recursos pertinentes, autoriza las inversiones y gastos y fija el número de agentes

40 República Argentina, *Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*, n° 25.917, Buenos Aires, 24 de agosto de 2004, art. 1.

41 Provincia de Buenos Aires, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 13 de septiembre de 1994, art. 103, inc. 2.

42 Provincia de Catamarca, *Constitución de la Provincia de Catamarca*, San Fernando del Valle de Catamarca, 3 de septiembre de 1988, arts. 111 y 112.

públicos; explicita los objetivos que deben ser cuantificados cuando la naturaleza de los mismos lo permita. Puede proyectarse por más de un ejercicio sin exceder el término del mandato del titular del Poder Ejecutivo.”⁴³

- *Corrientes*: “El equilibrio fiscal del sector público provincial y municipal constituye un beneficio a favor de los habitantes de la Provincia, por lo que toda ley que sancione empréstitos debe prever una programación financiera que garantice la atención de los servicios de la deuda.” El gobernador “Recauda los impuestos y rentas de la Provincia, y decreta su inversión con estricta sujeción a la Ley de Presupuesto, no pudiendo dar a los caudales del Estado otro destino que el específicamente indicado por la Ley. La inobservancia de esta disposición lo hace pasible de juicio político”. E incorpora una disposición original a las jurisdicciones analizadas: “El presupuesto no podrá destinar más del setenta por ciento (70%) del total de los recursos ordinarios para el pago de sueldos.”⁴⁴

- *Santa Fe*: “En el primero [el presupuesto] deben figurar todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Provincia, aun los autorizados por leyes especiales, las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución. La Legislatura no puede aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos.”⁴⁵

- *Río Negro*: “Todo gasto de la administración debe ajustarse a la Ley de Presupuesto. Las leyes especiales que dispongan o autoricen gastos, deben indicar el recurso correspondiente. Estos gastos y recursos son incluidos en la primera Ley de Presupuesto que se apruebe, bajo sanción de caducidad”.⁴⁶

- *Tucumán*: según el artículo 14, “Es nula la ley que en cualquier materia impute a rentas generales gastos no previstos en la Ley de Presupuesto, si ella no crea el recurso especial. Los legisladores que la sancionen y el Gobernador que la promulgue, incurrirán en responsabilidad personal”.⁴⁷

43 Provincia de Córdoba, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, 14 de septiembre de 2001, arts. 69 y 70.

44 Provincia de Corrientes, *Constitución de la Provincia de Corrientes*, Corrientes, 8 de junio de 2007, arts. 19 y 162, inc. 9 y 15.

45 Provincia de Santa Fe, *Constitución de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe, 14 de abril de 1962, art. 55, inc. 8.

46 Provincia de Río Negro, *Constitución de la Provincia de Río Negro*, Viedma, 3 de junio de 1988, art. 99.

47 Provincia de Tucumán, *Constitución de la Provincia de Tucumán*, San Miguel de Tucumán, 6 de junio de 2006, art. 14.

Cuadro 4. Leyes de administración financiera en las provincias seleccionadas

Provincia	Nombre	Ley N°	Año
Buenos Aires	Ley de Contabilidad	7.764	1971, mod. 2003
Catamarca	Ley de Administración Financiera, de los Bienes y Sistemas de Control del Sector Público	4.938	1998
Córdoba	Ley Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial.	9.086	2003
Corrientes	Ley de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los Bienes del Sector Público Provincial	5.571	2004
Mendoza	Ley de Contabilidad	3.799	1972, mod. 2005
Río Negro	Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial	3.186	1998
Santa Fe	Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado	12.510	2005
Tucumán	Ley de Administración Financiera	6.970	2002

Fuente: Elaboración propia.

El reconocimiento del presupuesto como herramienta imprescindible e innegable de la política atraviesa toda la legislación. De allí que se planteen definiciones tales como la que presenta la provincia de Santa Fe: “El Presupuesto es el instrumento constitucional de *órdenes, límites, garantías, competencias y responsabilidades* de toda la Hacienda Pública, que expone los recursos calculados y su correspondiente aplicación, mostrando los resultados económicos y financieros esperados, la producción de bienes y servicios a generar y los recursos humanos a utilizar.”⁴⁸

La ley de responsabilidad fiscal estableció parámetros claros que impactan en la gestión presupuestaria de las provincias. Ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (creado por la ley), la Nación se compromete a

48 Provincia de Santa Fe, *Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado*, Santa Fe, 30 de noviembre de 2005, art. 10. Registrada por Decreto 001 del 2 de enero de 2006. Subrayado propio. La definición de Córdoba es prácticamente idéntica: “El presupuesto es el instrumento constitucional de órdenes, límites, garantías, competencias y responsabilidades, que prevé los recursos pertinentes, autoriza las inversiones y gastos. Fija el número de agentes públicos y explicita los objetivos que deben ser cuantificados cuando la naturaleza de los mismos lo permita.” Provincia de Córdoba, *Ley de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial*, n° 9.086, Córdoba, 19 de febrero de 2003, art. 12.

presentar, entre otros, los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias; la proyección y distribución de los recursos que se enviarán a cada provincia por la coparticipación. Ellas se comprometen, por su parte, a incluir en sus leyes de presupuesto la “autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios.”⁴⁹

En otros términos, las compromete a realizar un efectivo cálculo de recursos disponibles, y de los gastos en los que planean ser utilizados. El equilibrio fiscal pasa a dominar el centro de la escena nacional y provincial, exigiendo a los decisores adaptar sus políticas e innovaciones a los recursos disponibles.⁵⁰ Los techos presupuestarios hacen su aparición, y el presupuesto se convierte en el mayor instrumento de política, a la vez que su mayor corsé. Esto impacta en las políticas de seguridad, de la misma manera que lo hace en el resto de las políticas sectoriales.

2.3 La exposición del presupuesto: la apertura de las clasificaciones

El análisis del presupuesto, en este caso, de seguridad, enfrenta un tema clave: el acceso a la información presupuestaria. Este se ubica en las generales del acceso a la información que maneja cada jurisdicción, entendiendo que “El acceso a la información es una forma abreviada de referirse al conjunto de acciones de búsqueda y recepción de información. Esto es, al derecho de los individuos a estar informados sobre las actividades estatales presentes, pasadas y futuras”.⁵¹

Las propias constituciones provinciales aluden, en algunos casos, al derecho a la información. En el caso de *Río Negro*, el artículo 4 estipula que “To-

49 República Argentina, *Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*, op. cit., art. 3.

50 “El Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero. Dicho equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos —incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital— y los gastos devengados (...)” República Argentina, *Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*, op. cit., art. 19.

51 Ales, Cecilia, *Acceso a la Información Pública y Control de las Fuerzas de Seguridad: su Importancia para el Fortalecimiento de la Democracia. El Caso de la Policía Federal Argentina*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, 31 de julio de 2003.

dos los actos de gobierno son públicos. Son publicados íntegramente los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al gobierno provincial y municipal”, mientras que el artículo 26 reconoce que “Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información”.

En Corrientes, la constitución reza en el artículo 28 que “La administración pública provincial está regida por los principios de legalidad, eficacia, austeridad, congruencia normativa, desconcentración operativa, capacidad, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas y actos. Su actuación tiende a lograr economía, sencillez e informalismo en el trámite, celeridad, participación y el debido procedimiento público para los administrados. Los funcionarios y empleados públicos deben ajustar su actuación a dichos principios.” Si bien la constitución prevé la iniciativa popular para proyectos de ley, el presupuesto está específicamente exceptuado de ello en el art. 37; lo mismo sucede en el caso de Catamarca.

En Tucumán, la constitución recientemente reformada alerta en su artículo 42 que “Los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses. El Estado promoverá la organización y funcionamiento de las asociaciones de usuarios y consumidores, previendo la necesaria participación de éstas en los organismos de control”. Y, en materia presupuestaria, el artículo 11 establece que “Los actos que se refieren a la percepción o inversión de las rentas deben publicarse por lo menos cada mes”. Esta misma disposición aparece en el caso de *Mendoza*, en el artículo 128: “El Ejecutivo debe publicar mensualmente el estado de la Tesorería.”

En el caso de *Córdoba*, el artículo 106 establece particularmente que la Ley de Presupuesto (al igual que la reforma de la Constitución, las leyes impositivas o sobre deuda) se aprueba con el mecanismo de doble lectura, por el cual puede existir entre la primera consideración y la segunda, una audiencia pública.

En la materia presupuestaria, la Ley de Responsabilidad Fiscal ha colocado parámetros claros que obligan a las jurisdicciones a hacer públicas sus cuentas, su nivel de empleo, y sus previsiones a través de un *presupuesto plurianual*: “Cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

y el Gobierno nacional publicarán en su página web el Presupuesto Anual —una vez aprobado, o en su defecto, el Presupuesto Prorrogado, hasta tanto se apruebe aquél— y las proyecciones del Presupuesto Plurianual, luego de presentadas a las legislaturas correspondientes.” Además, “Con un rezago de un (1) trimestre, difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del stock de la deuda pública, incluida la flotante como así también los programas bilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor. (...) Asimismo, se presentará información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de un (1) trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.”⁵²

Algunas de las jurisdicciones han avanzado activamente en la disponibilidad de información presupuestaria. Es el caso de Mendoza, donde existe un programa de información sobre las finanzas públicas provinciales.⁵³ Allí se establece la obligación de brindar:

- El presupuesto de la administración pública.
- La ley impositiva vigente.
- La ejecución presupuestaria.
- El movimiento de fondos de la Tesorería General de la Provincia.
- Los activos y pasivos financieros provinciales.
- La deuda pública provincial.
- El personal de la administración pública.
- El Fondo para la Transformación y Crecimiento de Mendoza.

52 República Argentina, *Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*, op. cit., art. 7.

53 Provincia de Mendoza, *Decreto N° 296*, Mendoza, 14 de marzo de 1996.

El programa de *Gobierno Electrónico* de la provincia de Santa Fe ilustra la utilización de nuevas tecnologías, con el ánimo de responder a la publicidad de los actos oficiales, y generando una gran accesibilidad a la información. Este programa fue establecido a partir de 2004, momento a partir del cual se implementó gradualmente un sistema que abre al usuario la posibilidad de conocer información sobre temas como:

- Trámites.
- Compras.
- Cuentas provinciales.
- Expedientes administrativos.
- Normativa.

La disponibilidad de la información presupuestaria se relaciona, además, con la desagregación que se presenta en la *exposición* del presupuesto público. Esto es, el grado de apertura de la información, o cómo se la muestra en un nivel público. El conocimiento del fin último de los fondos se logra, en este sentido, cuando se llega a un nivel de programa, actividad u obra concreta, y no solamente al conocer los grandes rubros o partidas de las que cada jurisdicción dispone. Cabe en este sentido reseñar que las siguientes referencias aluden a la posibilidad de encontrar en forma directa la información presupuestaria, ya que ante el requerimiento de información en ninguna de las jurisdicciones analizadas se negó acceso a los investigadores a leyes de presupuesto, distribuciones analíticas, o cuentas de inversión; antes bien, se facilitaron copias e incluso orientaciones.

En las diversas jurisdicciones, las contadurías generales son fuentes importantes de información. La información presupuestaria, por otra parte, es girada por las provincias a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, donde puede obtenerse.

El presupuesto general del año 2007, se presenta públicamente, para cada provincia de la siguiente forma:

Buenos Aires

- Mensaje y articulado de la Ley de Presupuesto.
- Planillas anexas: en estas se encuentra la clasificación económica del gasto, el total de recursos, la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, las fuentes-aplicaciones financieras, las contribuciones-gastos figurativos, el resumen del número de cargos y de horas cátedra, los gastos de función y corrientes y el presupuesto plurianual 2006-08.
- Planillas consolidadas: en estas se encuentra la clasificación por finalidad-función-objeto del gasto, la composición del gasto por nivel institucional-programa y objeto del gasto, el analítico por régimen estatutario y agrupamiento ocupacional, los gastos de ejercicios futuros consolidados, los proyectos (obras) por partidos.
- Políticas presupuestarias y descripciones de programas: contiene una descripción detallada de tales conceptos para cada jurisdicción.

Córdoba

- Presupuesto general: contiene información sobre las leyes y mensaje de elevación (incluye presupuesto plurianual 2007-08-09), el análisis global del gasto, los organismos descentralizados y los ingresos. El análisis global del gasto incluye el presupuesto en sus distintas clasificaciones e información sobre fuentes y aplicaciones financieras, planta de personal y la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.
- Distribución del gasto por programa, contiene:
 - Montos por programa.
 - Planta de personal.
 - Plan de obras públicas.
 - Descripción y metas por jurisdicción y programas.
 - Mapas por jurisdicción.

Mendoza

- Versión tomo ministerio: se presenta el presupuesto por cada organismo público o ministerio. Allí encontramos, por ejemplo, el presupuesto correspondiente al Ministerio de Seguridad y al Ministerio de Gobierno. Estos, entre otros, se han revisado en el presente estudio a efectos de detectar la totalidad de las partidas inherentes al área de seguridad.

- Versión tomo provincia: se presenta el presupuesto de manera general para toda la provincia. Se encuentra en esta versión:

- El mensaje de elevación, la Ley de Presupuesto y sus modificaciones.
- El esquema de ahorro-inversión-financiamiento.
- Las erogaciones provinciales.
- Los recursos provinciales.
- El presupuesto consolidado por organismos autárquicos.
- El plan de trabajos públicos.
- La planta de personal.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal (provincial y nacional).
- El presupuesto plurianual.
- Un programa de inversión (trabajos públicos).
- Indicadores provinciales.
- Una serie de indicadores fiscales, financieros, sectoriales y tributarios.

Río Negro

- Bajo el título “Presupuesto General de Gastos y Recursos para la Administración Pública 2007”, se presenta información tal como: formularios e instructivos, clasificadores presupuestarios, Ley de Presupuesto, decreto de distribución, resoluciones sobre indicadores fiscales y financieros, otras resoluciones y decretos, presupuesto plurianual y programación presupuestaria y financiera. Adicionalmente, se muestra información sobre empresas públicas y fondos fiduciarios.

- Ingresando al decreto de distribución puede accederse a los anexos del presupuesto 2007.

- Planilla anexa n° 1: contiene información sobre las jurisdicciones y sus respectivos programas/actividades/obras.

- Planilla anexa n° 2: presenta un detalle del total de recursos.
- Planilla anexa n° 3: contiene información sobre lotería para obras de acción social.
- Planilla anexa n° 4: contiene información sobre el Instituto Autárquico Provincial del Seguro.
- Planilla anexa n° 5: contiene información sobre el Instituto Provincial del Seguro de Salud.
- Ingresando al presupuesto plurianual 2007-09, se encuentra el esquema ahorro-inversión, el detalle de gastos por finalidad-función y nivel institucional, el detalle de gastos por objeto y nivel institucional, el detalle de recursos por naturaleza económica y nivel institucional, el detalle de gastos por naturaleza económica y nivel institucional y el programa de inversiones por nivel institucional.

Catamarca

- Ley de presupuesto promulgada: proyecto de Ley de Presupuesto 2007 presentado al Senado y a la Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca.
- Mensaje de elevación del presupuesto.
- Planillas anexas: sin acceso desde la página.

Santa Fe

- Capítulo I: contiene información de tipo consolidado para la administración provincial, reflejando lo correspondiente a la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. Se encuentra información vinculada con la composición del gasto por naturaleza económica, objeto, nivel institucional, finalidad, distribución geográfica; composición de recursos: contribuciones y gastos figurativos; fuentes y aplicaciones financieras; datos sobre recursos humanos y cupos fiscales.
- Capítulo II: se presenta la información correspondiente a la administración central. Se obtienen datos sobre la composición del gasto por entidad, naturaleza económica, finalidad, distribución geográfica, fuente

de financiamiento, entidad, procedencia, objeto, nivel institucional, función; composición de los recursos por naturaleza económica y por procedencia; contribuciones y gastos figurativos; fuentes y aplicaciones financieras; gasto institucional por programas y carácter económico.

- Capítulo III: La misma información del capítulo II para organismos descentralizados.

- Capítulo IV: Se encuentra la misma información para las instituciones de seguridad social. Además, aquí se encuentra un esquema de ahorro-inversión-financiamiento para dichas instituciones y para las empresas del Estado.

- Asimismo, la provincia presenta información sobre:
 - Analítico de recursos y erogaciones para la administración central, los organismos descentralizados, las instituciones de seguridad social y las empresas y sociedades del Estado.
 - Proyectos de inversión.
 - Planta de cargos.
 - Legislación sobre materia presupuestaria.
 - Presupuesto plurianual 2006-08, 2007-09.
 - Presupuesto prorrogado.

Corrientes

- Ley n° 5.778 – presupuesto 2007.
- Presupuesto 2007: introducción, datos de interés, resumen de gastos y recursos, cuadros comparativos leyes presupuestarias 2003-07, cuadro comparativo ejecución presupuestaria provisoria 2006 – proyecto elevado 2007.
- En la página web de la Contaduría General de la Provincia, se puede acceder a información económica adicional: presupuesto general ejercicio 2006, presupuesto general de gastos y cálculo de recursos consolidado (administración central y organismos descentralizados no autofinanciables). ejecución presupuestaria del ejercicio económico 2003-05, donde se presenta información de recursos y gastos de la administración central más organismos descentralizados no autofinanciables, organismos descentralizados y empresas del Estado, y principios presupuestarios.

Tucumán

La versión presupuesto sintético 2007, dentro de la página web del Ministerio de Economía de la provincia, presenta (siempre en forma sintetizada, sin desagregación):

- Ley de Presupuesto General.
- Planilla anexa n° 1: Detalle de gastos por nivel institucional y naturaleza económica.
- Planilla anexa n° 2: Detalle de los gastos por finalidad y nivel institucional.
- Planilla anexa n° 3: Recursos y gastos figurativos de la administración provincial.
- Planilla anexa n° 4: Estimación de recursos por naturaleza económica y nivel institucional.
- Planilla anexa n° 5: Detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Administración provincial.
- Planilla anexa n° 6: Detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Administración central y poderes del Estado.
- Planilla anexa n° 7: Detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Organismos descentralizados y autárquicos.
- Planilla anexa n° 8: Administración provincial. Ahorro-inversión-financiamiento.
- Planilla anexa n° 9: Organismos autárquicos.

3. El presupuesto de seguridad pública

Los recursos y los gastos de la política de seguridad provienen y se desenvuelven en dos niveles distintos, dada la característica de país federal de la Argentina: un nivel nacional –administrado por el gobierno nacional- y un nivel provincial, en el cual las provincias hacen uso de sus propias atribuciones políticas, determinan las estructuras institucionales correspondientes, y administran los fondos disponibles para su propia política de seguridad.

Mientras que la interrelación y coordinación política entre el nivel nacional y el provincial es innegable, en el campo presupuestario existe una clara autonomía provincial a la hora de utilizar recursos económicos y financieros.

La coincidencia entre los niveles, en este sentido, se produce a través de la co-participación federal de impuestos o del envío de fondos particulares (aportes del tesoro nacional, con fines específicos). Esta clase de recursos es girada a cada provincia, quedando asentado en el haber de las fuentes de recursos en las leyes de presupuesto.

A partir de allí, la disposición del uso de esos fondos es de única atribución de la jurisdicción provincial. El cómo de la expresión presupuestaria de las políticas de seguridad interior es responsabilidad de cada provincia. La jurisdicción del nivel nacional alcanza la *coordinación* y la *asistencia* a las provincias, sin introducirse en la *práctica* y *decisión* presupuestaria.⁵⁴ En otras palabras: existen fondos del gobierno nacional que son utilizados para la política *nacional* de seguridad interior, y existen fondos propios de los gobiernos provinciales (sea cual fuere su origen) para las políticas *jurisdiccionales* de protección de su seguridad.

3.1 Los recursos de la seguridad en el nivel nacional

El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos es la jurisdicción que recibe, dentro del presupuesto nacional, los fondos destinados a la seguridad interior. Al ejercer por delegación presidencial el poder de policía y la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad nacionales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y provinciales y territoriales, recibe los fondos que el Estado nacional dedica a esta tarea.

Dentro de la jurisdicción presupuestaria Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (actualmente, la número 40 del presupuesto nacional) se encuentran como servicios administrativos principales de la seguridad, la Secretaría de Seguridad Interior (que incluye en su presupuesto a

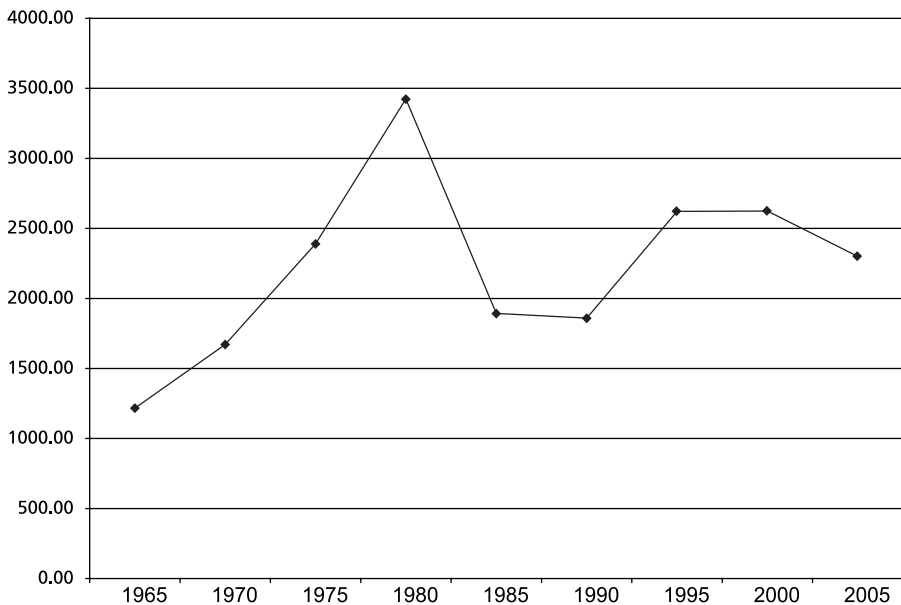
54 Dentro de la política presupuestaria diseñada por el Ministerio del Interior nacional se encuentra, por ejemplo para 2007, "Coordinar y disponer la asistencia financiera y técnica a las provincias y municipalidades asistiéndolas en la formulación y programación de la ejecución presupuestaria y la tramitación administrativa requerida para la obtención de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, el equipamiento y todo otro insumo necesario para el cumplimiento de los objetivos y metas de la jurisdicción". Oficina Nacional de Presupuesto, *Ley de Presupuesto 2007, Decreto de Distribución*, p. 3. El documento oficial puede ser consultado en www.onp.gov.ar

la Policía de Seguridad Aeroportuaria), y las fuerzas policiales y militarizadas (Policía Federal, Gendarmería Nacional, y Prefectura Naval).

La pertenencia jurisdiccional de la seguridad interior ha sido variable a través del tiempo. Las estructuras institucionales se han ubicado en ocasiones en el Ministerio del Interior, o en el Ministerio de Justicia. En el caso de las fuerzas militarizadas (como fuera antecitado), hasta 1996 dependieron orgánica y presupuestariamente del Ministerio de Defensa.

Para evaluar los recursos que el Estado argentino dispone para la seguridad interior, resulta útil utilizar la clasificación presupuestaria por función. En una serie histórica, puede apreciarse la composición del gasto a lo largo de los últimos cuarenta años reflejada en las siguientes cifras de ejecución:

Gráfico 3. Evolución histórica del gasto en seguridad. Administración nacional, por finalidad-función, 1965-2005 (en millones de pesos de 2005).

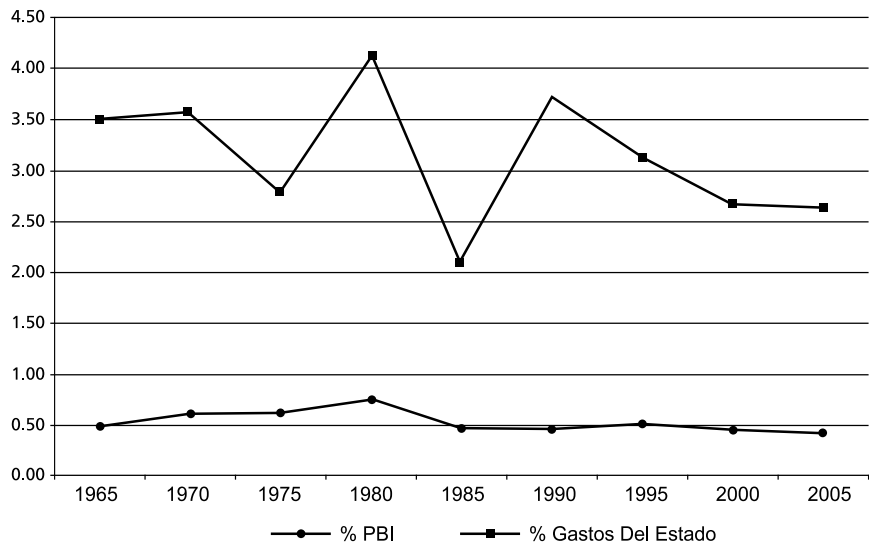


Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza Económica 1965-2005. A partir de 1995 se toma la clasificación "seguridad interior" dentro de "servicios de defensa y seguridad".

En una primera impresión, y en cantidades absolutas de fondos destinados a la seguridad, podría apreciarse que el Estado argentino ha incrementado la suma de dinero que otorga a la seguridad interior. Aún así, si se consideran las distintas circunstancias históricas atravesadas a lo largo de cuarenta años, y los desafíos a la seguridad pública que la población argentina percibe en la última década, no parece haber existido un cambio significativo en la asignación de fondos a la política de seguridad.

Los datos son más ilustrativos cuando esa cantidad de dinero se analiza en relación al PBI, y al gasto total del Estado. En cuanto al porcentaje del gasto de seguridad interior en relación al PBI, no solamente no aumentó, sino que disminuyó: de un 0,5% en 1965, a un 0,43% en 2005. El gasto en relación al total de fondos ejecutados por el Estado sufre mayores altibajos, particularmente en épocas de alta inflación y crisis económica; puede observarse una marcada tendencia a la disminución (en tiempos más recientes, a partir de 1990). De un 3,5% en 1965, atraviesa un momento de mayor alza en 1980 (con un 4,12%), el peor desempeño en cuatro décadas en 1985 (con un 2,1%), y llega a 2,65% en 2005.

Gráfico 4. Variación quinquenal del gasto en seguridad, como porcentaje del PBI y como porcentaje del gasto total de la administración. Por finalidad-función, 1965-2005.



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza Económica 1965-2005.

La inercialidad del gasto del sector se observa mejor al discriminar los gastos corrientes de los gastos de capital. No menos de un 90% de los fondos efectivamente utilizados fueron destinados a gastos corrientes, quedando una mínima disponibilidad para inversión y mejora tecnológica, en una situación estable a lo largo del período:

**Cuadro 5. Ejecución presupuestaria de la finalidad/función seguridad en el nivel nacional.
Porcentaje de gastos corrientes y de capital, 1965-2005.**

Año	Gastos corrientes	Gastos de capital
1965	95,74%	4,26%
1970	88,18%	11,82%
1975	91,50%	8,50%
1980	91,20%	8,80%
1985	92,83%	7,17%
1990	98,64%	1,36%
1995	96,37%	3,63%
2000	97,84%	2,16%
2005	95,23%	4,77%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza Económica 1965-2005.

A partir de 2005, se observa un incremento en los valores absolutos que recibe la seguridad interior, también como producto del incremento del PBI y de los fondos disponibles para el gasto estatal. La composición institucional permanece casi inalterada, destacándose la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria que incrementa en cerca de 100 millones de pesos la asignación a la Secretaría de Seguridad Interior. Dicha policía cuenta, sin embargo, con un servicio administrativo financiero propio, por lo cual se refleja a continuación en forma separada a la Secretaría de Seguridad.

Cuadro 6. Presupuesto de seguridad interior, nivel nacional, 2005 y 2007 (en pesos)

Institución	2005		2007	
	Monto	%	Monto	%
Secretaría de Seguridad Interior	61.727.000	2.3	75.801.061	1.9
Policía Federal	1.155.245.619	42.7	1.628.496.809	40.8
Gendarmería Nacional	862.431.615	31.9	1.240.704.674	31.1
Prefectura Naval	590.723.744	21.8	825.495.437	20.7
Policía de Seguridad Aeroportuaria	0	0.0	97.920.000	2.5
Otros Ministerio del Interior ⁵⁵	34.188.000	1.3	127.277.871	3.2
Total presupuesto seguridad	2.704.315.978	100.0	3.995.695.852	100.0

Fuente: Distribución analítica de leyes de presupuesto 2005 y 2007.

La relación entre los fondos disponibles para la conducción, y los que corresponden a las fuerzas que debe conducir, aparece claramente desproporcionada. Ello se refleja, por ejemplo, en las capacidades institucionales tanto para diseñar y coordinar la política, como para hacer del presupuesto una herramienta de conducción. La Secretaría de Seguridad tiene una escasa injerencia en el nivel presupuestario; el Ministerio del Interior, por su parte, conduce los sistemas de presupuestación y compras de las fuerzas, aunque por la propia razón de desproporción de recursos humanos, se produce una clara autonomía a la hora de formular y ejecutar los fondos en su detalle. En relación a la Secretaría de Seguridad, la Ley de Presupuesto le asigna la responsabilidad sobre las siguientes acciones:⁵⁶

- Asistir al ministro en todo lo concerniente a la seguridad interior, preservar la libertad, la vida y el patrimonio de los argentinos, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático.
- Dirigir la actividad de la policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las fuerzas de seguridad y policiales, atendiendo todo lo relativo a su preparación, doctrina y equipamiento a mediano y largo plazo.
- Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las fuerzas de seguridad y policiales.

55 "Otros Ministerio del Interior" incluye registro de armas, gestión residual de la PSA, administración del fondo permanente de recompensas (2007), y programa de administración civil de las fuerzas de seguridad (2005 y 2007).

56 Oficina Nacional de Presupuesto, *Ley de Presupuesto 2007, Decreto de Distribución*, op. cit., p. 30.

- Coordinar y ejecutar las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los ciudadanos, ante hechos producidos por el hombre y/o fenómenos de la naturaleza.

- Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad, colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados frente a desastres naturales y a ilícitos causados por el hombre que sean de su competencia (riesgo químico, terrorismo internacional, narcotráfico, etc.).

- Formular el diagnóstico de la situación de la seguridad en el MERCOSUR, efectuar el seguimiento e impulsar la coordinación de políticas de seguridad conjunta con los países miembros.

- Encarar proyectos relacionados con la prevención de acciones delictivas y previsión de recursos humanos y materiales destinados a la disminución de las nuevas formas del delito urbano (secuestros, acciones extorsivas, narcoterrorismo, etc.).

- Integrar el Sistema Nacional de Inteligencia a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, de acuerdo a lo estipulado por la Ley n° 25.520 de Inteligencia Nacional.

La distribución de los fondos que le son asignados para cumplir dichas acciones es la siguiente:

Cuadro 7. Presupuesto de la Secretaría de Seguridad Interior, por actividades, 2007 (en pesos)

Actividad	Unidad Ejecutora	Crédito
Conducción y supervisión de la seguridad interior	Secretaría de Seguridad Interior	16.757.216
Acciones en inteligencia criminal	Dirección Nacional de Inteligencia Criminal	19.328.607
Coordinación de operaciones conjuntas de seguridad	Dirección Nacional de Planeamiento y Control	5.102.448
Protección civil y prevención de emergencias	Dirección Nacional de Protección Civil	33.649.375
Fiscalización de espectáculos futbolísticos	Subsecretaría de Espectáculos Futbolísticos	963.415
Total		75.801.061

Fuente: Distribución analítica de Ley de Presupuesto 2007.

El impacto del gasto en personal en la disponibilidad de fondos para cumplir las tareas asignadas a cada institución de seguridad aparece en el nivel nacional, tanto como lo hará en el nivel de las jurisdicciones provinciales. El tema evidencia el peso de estructuras de fuerzas con una alta inversión en recursos humanos (particularmente, en la Policía Federal).⁵⁷ En el caso de la Secretaría de Seguridad, al tratarse de una institución más recientemente creada, permite evitar en parte la inercialidad del sistema, y dejar mayor margen a operaciones y actividades de coordinación, antes que a personal.

Cuadro 8. Presupuesto en remuneraciones por institución, 2007 (en pesos.)

	Remuneraciones	Total Presupuesto	%
Secretaría de Seguridad Interior	90.547.061	173.721.061	52.12
Policía Federal Argentina	1.369.476.309	1.628.496.809	84.09
Gendarmería Nacional	872.595.799	1.240.704.674	70.33
Prefectura Naval Argentina	555.992.000	825.495.437	67.35

Fuente: Distribución analítica de la Ley de Presupuesto 2007. La Policía de Seguridad Aeroportuaria se encuentra, en la clasificación institucional del presupuesto, dentro de la Secretaría de Seguridad Interior (97.920.000 de pesos).

Conclusiones similares son arrojadas por la distribución presupues-
taria por programas: en las fuerzas federales (cuyo presupuesto aparece
desagregado), la porción relevante de los recursos es asignada a los pro-
gramas “operacionales”. Pero las sumas destinadas a estos programas
son incluso, como en el caso de la Policía Federal, menores a las de las
remuneraciones. La prestación del servicio de seguridad a personas y
bienes queda reducida, seguramente, al pago de gastos de personales y
mínimas capacidades operacionales.

57 Durante las entrevistas realizadas en las fuerzas, se planteó la problemática de la escasez de recursos para operaciones, los techos presupuestarios y la inercialidad, explicitándose que cuando se les adjudican nuevas actividades, el método obligado es tomar un recurso presupuestario de los que ya se dispone aunque se trate de una nueva actividad.

Cuadros 9 y 10. Policía Federal. Asignación presupuestaria por programa (2007, en pesos), y personal de la fuerza presupuestado por programas (en cantidad de personas)

Programa	Monto
Actividades centrales	142.380.655
Prestación del servicio de seguridad a personas y bienes	1.326.365.796
Asistencia médica sanitaria al personal policial y su familia	76.302.377
Formación y capacitación del personal	83.260.981
Erogaciones figurativas	187.000
Total	1.628.496.809

Programa	Personal PFA
Actividades centrales	3.320
Prestación del servicio de seguridad a personas y bienes	33.149
Asistencia médica sanitaria al personal policial y su familia	2.273
Formación y capacitación del personal	2.845
Total	41.587

Fuente: Distribución analítica de la Ley de Presupuesto 2007.

Cuadros 11 y 12. Prefectura Naval Argentina. Asignación presupuestaria por programa (2007, en pesos), y personal de la fuerza presupuestado por programas (en cantidad de personas)

Programa	Monto
Actividades centrales	95.939.759
Servicio técnico de seguridad de la navegación	9.439.074
Servicios y control para la seguridad de la navegación	41.380.793
Servicio de seguridad de la navegación y de policía de seguridad y judicial	476.405.204
Atención pasividades de la Prefectura Naval Argentina	146.665.382
Atención sanitaria de la Prefectura Naval Argentina	13.193.706
Formación y capacitación profesional de la Prefectura Naval Argentina	42.319.519
Atención de pasos fronterizos	152.000
Total	825.495.437

Programa	Personal
Actividades centrales	1.732
Servicio técnico de seguridad de la navegación	160
Servicios y control para la seguridad de la navegación	807
Servicio de seguridad de la navegación y de policía de seguridad y judicial	12.393
Atención pasividades de la Prefectura Naval Argentina	24
Atención sanitaria de la Prefectura Naval Argentina	234
Formación y capacitación profesional de la Prefectura Naval Argentina	1.559
Total	16.909

Fuente: Distribución analítica de la Ley de Presupuesto 2007.

Cuadros 13 y 14. Gendarmería Nacional. Asignación presupuestaria por programa (2007, en pesos), y personal de la fuerza presupuestado por actividades (en cantidad de personas)

Programa	Monto
Actividades centrales	151.249.368
Capacidad operacional de la Gendarmería Nacional	706.528.013
Formación y capacitación de la Gendarmería Nacional	98.866.988
Asistencia sanitaria de la Gendarmería Nacional	46.514.630
Pasividades de la Gendarmería Nacional	230.000.000
Misiones humanitarias y de paz para organismos internacionales	4.180.904
Atención de pasos fronterizos	3.364.771
Total	1.240.704.674

Programa	Personal
Conducción y coordinación	1.698
Inteligencia	534
Control fronteras, policía y judicial	13.948
Operaciones especiales seguridad	1.871
Fortalecimiento fuerzas seguridad	2.015
Servicio de aviación	158
Policía científica	428
Formación y capacitación	2.318
Asistencia sanitaria	867
Total	23.837

Fuente: Distribución analítica de la Ley de Presupuesto 2007.

Cuadro 15. Distribución del presupuesto de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, 2007, por objeto del gasto (en pesos)

Objeto	Monto
Gastos en personal	74.483.000
Servicios no personales	6.277.000
Bienes de consumo	7.395.000
Bienes de uso	9.765.000
Total	97.920.000

Fuente: Distribución analítica de la Ley de Presupuesto 2007.

3.2 Los recursos en el nivel provincial

Los Estados provinciales, encargados de velar por la seguridad de sus habitantes, disponen, al igual que la Nación, de recursos económicos y financieros para sostener sus políticas de seguridad pública. Las realidades provinciales son obviamente dispares, condicionadas en gran parte por la disponibilidad de fuentes de riqueza que pueden sostener las arcas provinciales. La dependencia de la coparticipación federal de impuestos determina, aunque no lo parezca a simple vista, no solamente la posibilidad de utilizar fondos, sino que acerca o aleja, dispone o no dispone, a las influencias nacionales. La seguridad no es una excepción a ello: la expectativa por los recursos que Nación puede proveer (principalmente en capacitación, mejoras tecnológicas, o iniciativas de coordinación a través del consejo de seguridad interior), se perciben más fuertemente en aquellas provincias con mayor dependencia de los recursos que distribuye la Nación.

Los recursos que las provincias han destinado a la seguridad pública durante la última década (tanto en sus valores absolutos como en términos de porcentaje) permiten apreciar esta situación diferenciada en la que se encuentran las jurisdicciones. Al mismo tiempo indican que, independientemente de los procesos de reforma institucional, los recursos de la seguridad se comportan de manera bastante estable.

La decisión presupuestaria –al igual que en Nación– no parece estar ligada a las necesidades de la política, sino a la disponibilidad de los recursos. El gasto en seguridad provincial, también, tiene una característica central de inercialidad en los últimos quince años. Los cambios, cuando se producen (como en el caso de Córdoba o Tucumán) llevan una tendencia descendente antes que ascendente. Y en los casos en que la ejecución asciende en los últimos años (como el de Mendoza), parece ser un regreso a los niveles de inicio de la década del 90, superada la crisis económica de inicios de los 2000.

**Cuadro 16. Ejecución presupuestaria por finalidad seguridad en las jurisdicciones analizadas.
Relación con ejecución total del gobierno, consolidado y por años seleccionados
(en miles de pesos constantes)**

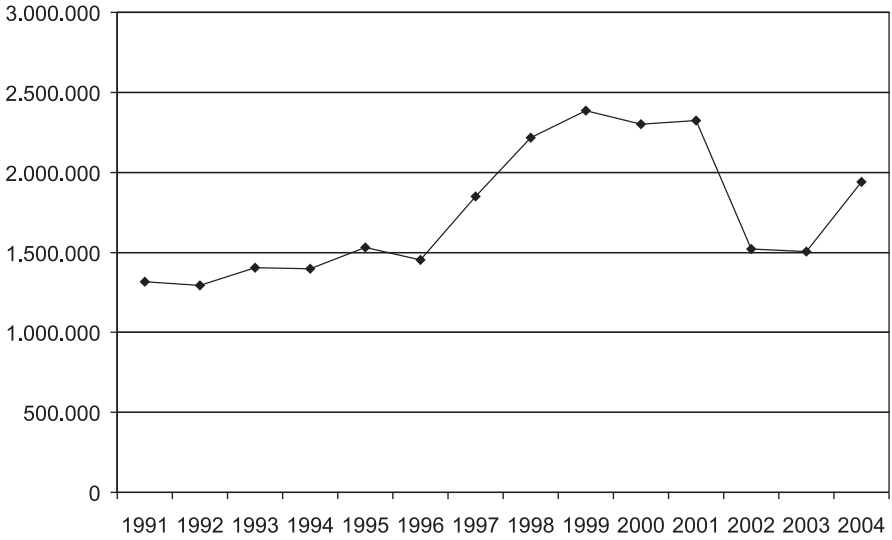
	1991			1994			1997		
	Serv. Seg.	Total	%	Serv. Seg.	Total	%	Serv. Seg.	Total	%
Buenos Aires	1.317.606	9.911.598	13,29	1.398.793	15.509.728	9,02	1.850.003	17.626.071	10,50
Catamarca	47.026	644.086	7,30	76.776	938.811	8,18	63.657	932.230	6,83
Córdoba	364.236	3.050.505	11,94	477.640	4.899.002	9,75	433.864	4.216.289	10,29
Corrientes	93.236	1.043.627	8,93	127.574	1.312.692	9,72	128.133	1.430.335	8,96
Mendoza	142.221	1.386.358	10,26	181.499	2.528.422	7,18	179.647	2.305.667	7,79
Río Negro	78.182	939.317	8,32	121.262	1.474.998	8,22	110.266	1.301.343	8,47
Santa Fe	339.695	3.104.205	10,94	444.480	4.237.173	10,49	417.118	4.236.056	9,85
Tucumán	106.512	1.226.905	8,68	116.763	1.742.766	6,70	125.181	1.838.618	6,81

	2000			2003			2004		
	Serv. Seg.	Total	%	Serv. Seg.	Total	%	Serv. Seg.	Total	%
Buenos Aires	2.302.324	20.070.299	11,47	1.503.473	12.395.117	12,13	1.939.857	15.058.420	12,88
Catamarca	61.762	958.593	6,44	41.399	645.672	6,41	47.085	780.197	6,03
Córdoba	461.275	4.568.951	10,10	270.993	3.197.836	8,47	322.968	4.030.534	8,01
Corrientes	141.266	1.339.768	10,54	79.276	870.868	9,10	91.140	1.172.885	7,77
Mendoza	240.525	2.839.123	8,47	182.916	1.886.434	9,70	230.041	2.242.393	10,26
Río Negro	113.558	1.399.275	8,12	74.304	894.682	8,31	91.420	1.154.363	7,92
Santa Fe	493.351	4.740.723	10,41	349.644	3.253.381	10,75	369.123	3.587.883	10,29
Tucumán	168.934	1.922.802	8,79	103.571	1.342.665	7,71	112.290	1.998.588	5,62

Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

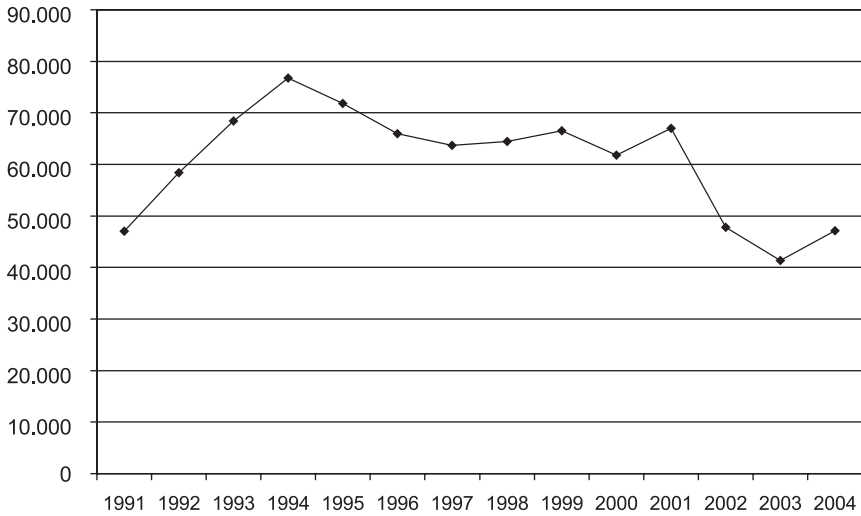
La existencia de techos presupuestarios, y el impacto en cada provincia de la crisis de 2001, pueden observarse en las siguientes series elaboradas con datos provistos por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, dependiente del Ministerio de Hacienda. Asimismo, puede compararse la existencia o inexistencia de efectos presupuestarios de los procesos de reforma encarados por algunas de las jurisdicciones:

Gráfico 5. Provincia de Buenos Aires. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



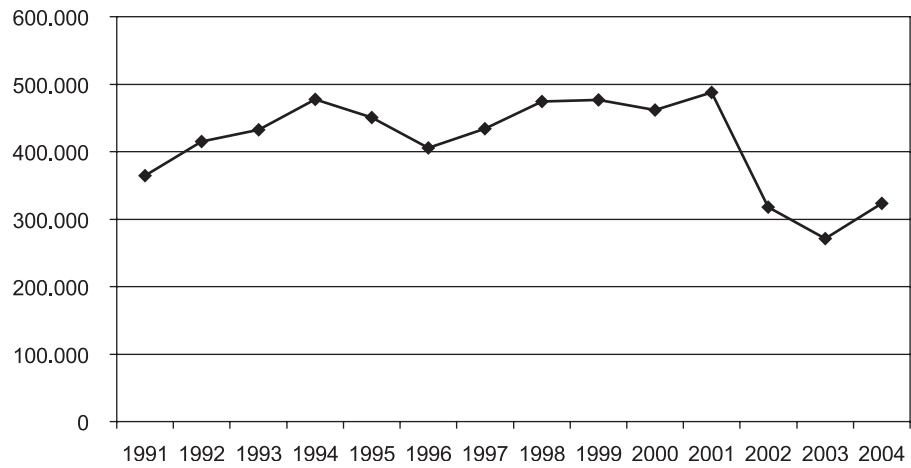
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 6. Provincia de Catamarca. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



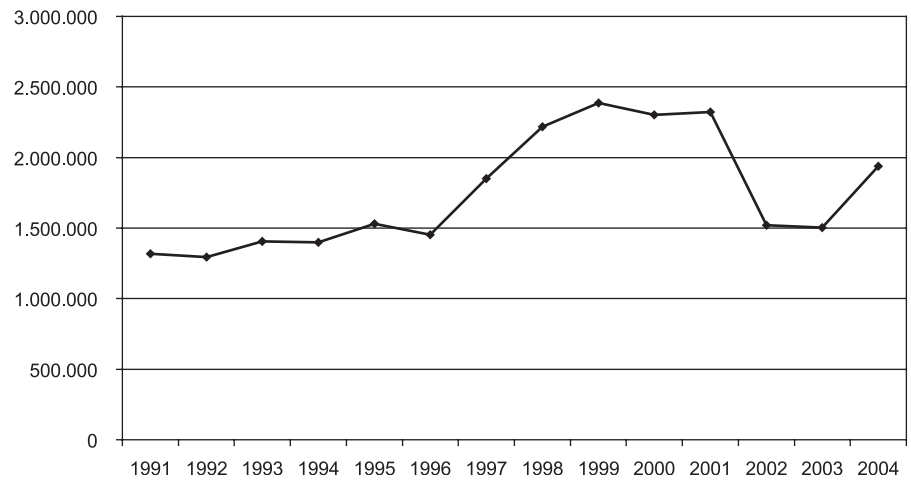
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 7. Provincia de Córdoba. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



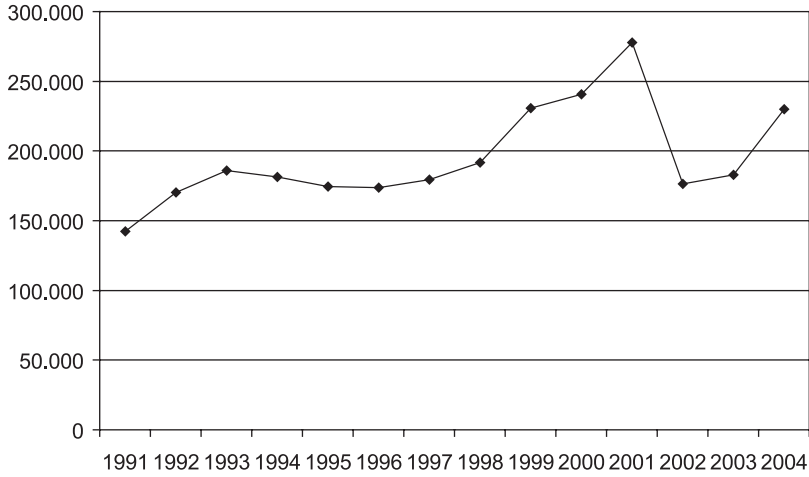
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 8. Provincia de Corrientes. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



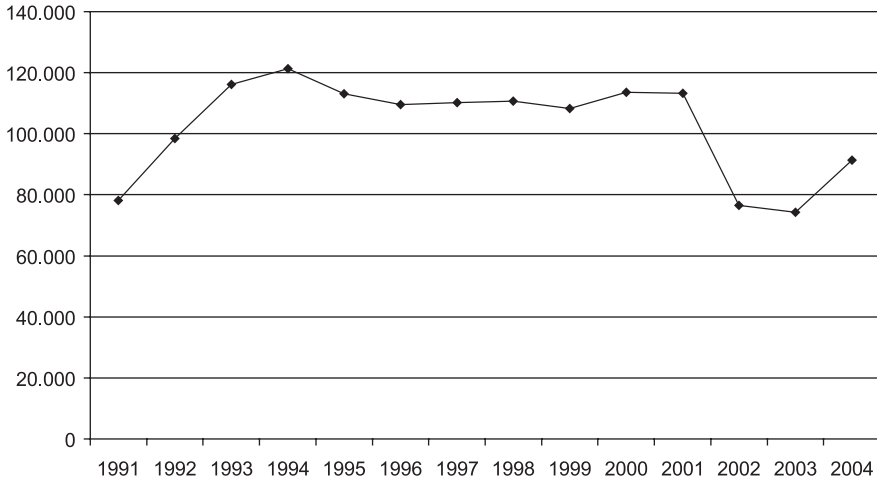
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 9. Provincia de Mendoza. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



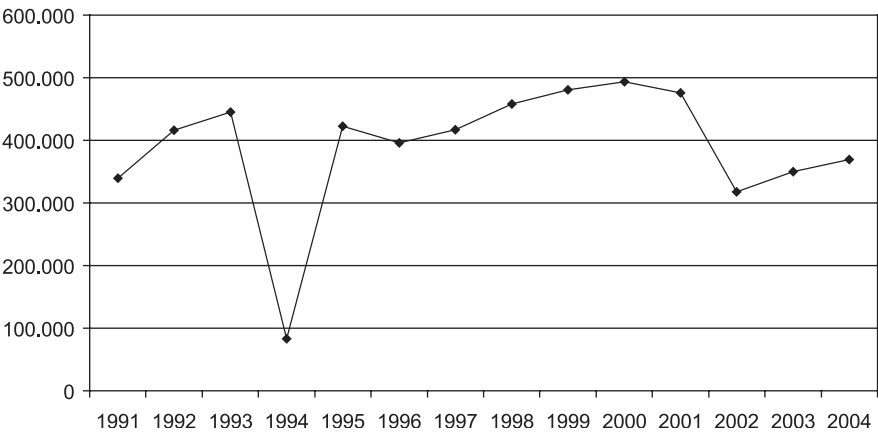
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 10. Provincia de Río Negro. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



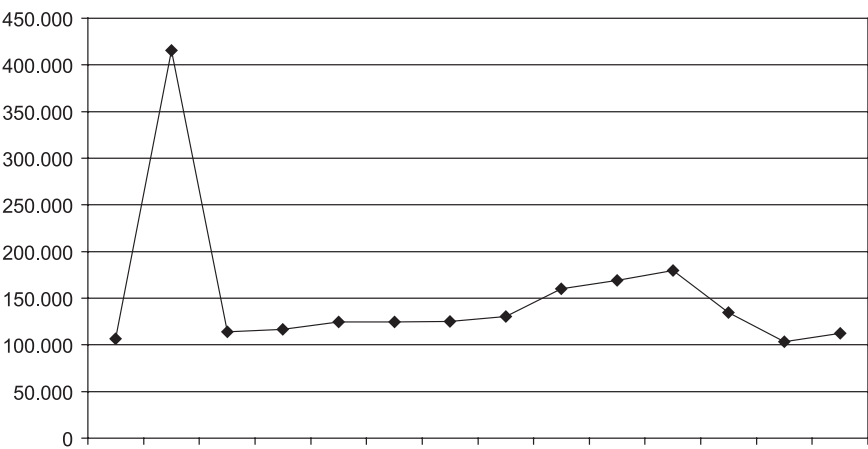
Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 11. Provincia de Santa Fe. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Gráfico 12. Provincia de Tucumán. Ejecución presupuestaria finalidad seguridad (1991-2004, en miles de pesos constantes)



Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Las curvas son diferentes para todos los casos. Una primera aproximación indica que, en el sector de la seguridad pública, a lo largo de los últimos diez años las decisiones presupuestarias para la seguridad han guardado mayor relación con circunstancias internas de las provincias y con el comportamiento económico general de las mismas, que con situaciones que involucren una tendencia nacional.

Esta situación se revierte a partir de 2001. En todos los casos aparece un leve incremento en el gasto, desde 2003. Aquí sí, la crisis económica primero, y el crecimiento económico después, generan una tendencia nacional. El cuadro siguiente permite apreciar la cantidad de recursos que las provincias seleccionadas han presupuestado para el año 2007, y su relación con el presupuesto total de la administración central del Estado provincial:

Cuadro 17. Presupuesto de seguridad en relación al presupuesto total en las jurisdicciones provinciales analizadas. Administración central, 2007 (en pesos)

Provincia	Presupuesto Total	Presupuesto Seguridad	%
Buenos Aires	27.867.050.367	2.546.153.387	9,14%
Catamarca	2.108.332.562	110.216.569	5,23%
Córdoba	6.053.126.300	535.176.800	8,84%
Corrientes	2.116.757.899	157.911.372	7,46%
Mendoza	3.861.137.515	370.304.400	10,11%
Río Negro	2.475.655.425	160.902.916	6,50%
Santa Fe	8.147.527.381	573.184.288	7,03%
Tucumán	3.315.384.700	215.241.500	6,49%

Fuente: Leyes de presupuesto 2007. En el caso de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Río Negro las cifras no incluyen el presupuesto del servicio penitenciario.

Un número de provincias argentinas comprenden la política penitenciaria dentro de la función de seguridad interior. Sea porque su conducción recae en el Ministerio de Gobierno, o porque en la clasificación presupuestaria se define al servicio penitenciario de esa manera, es necesario distinguir el presupuesto destinado a tal efecto del dirigido específicamente a la política de seguridad interior. En las provincias que presentan un mayor nivel de desagregación presupuestaria (Córdoba, Santa Fe y Río Negro), es posible discriminar el servicio penitenciario en la manera que se observa en los cuadros presentados en este

acápites. Se reflejan así las cifras globales, excluyendo el servicio penitenciario en aquellos casos en los que (a pesar de expresarse presupuestariamente como función seguridad) no se asignan partidas para la política penitenciaria dentro de las competencias del Ministerio de Seguridad:

Cuadro 18. Buenos Aires. Presupuesto de seguridad, por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Jurisdicción	Seguridad	%
Ministerio de Economía	185.140.787	7,27%
Min. Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos	800.000	0,03%
Ministerio de Seguridad	2.360.212.600	92,70%
Total	2.546.153.387	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia. Se excluye servicio penitenciario.

Cuadro 19. Córdoba. Presupuesto de seguridad, por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Jurisdicción	Policía Interior	Reclusión y corrección	Otros	Total	%
Ministerio de Seguridad	477.225.300	103.683.900	3.940.500	584.849.700	91,54%
Dependencia inmediata del Poder Ejecutivo	0	0	52.000.000	52.000.000	8,14%
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	10.000	17.300	0	27.300	0,00%
Ministerio de Educación	2.000.000	0	0	2.000.000	0,31%
Total	479.235.300	103.701.200	55.940.500	638.877.000	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia. "Otros" refiere principalmente a gastos reservados.

Cuadro 20. Mendoza. Presupuesto de seguridad, por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Unidad Organizativa	Total	%
Secretaría Administrativa, Legal y Técnica	795.898	0,21%
Ministerio de Gobierno	9.788.227	2,64%
Ministerio de Salud	115.926	0,03%
Ministerio de Ambiente y Obras Públicas	4.863.956	1,31%
Ministerio de Seguridad	354.740.393	95,80%
Total	370.304.400	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia. "Otros" refiere a actividades no especificadas. Se excluye servicio penitenciario.

Cuadro 21. Santa Fe. Presupuesto función seguridad, por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Jurisdicción	Seguridad interior	Sistema Penal	Total	%
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	553.184.288	79.479.100	632.663.388	92,20%
Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda	0	33.529.682	33.529.682	4,89%
Obligaciones a cargo del Tesoro	20.000.000	0	20.000.000	2,91%
Total	573.184.288	113.008.782	686.193.070	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia.

Si la disponibilidad de fondos para atender las políticas de seguridad interior representa un tema relevante para la acción política, también lo es el manejo de esos fondos: quién los recibe, y cómo los distribuye. El manejo presupuestario es, en este sentido, una clave para el progreso de la conducción política. La inclusión de la policía en el área de los ministerios de Gobierno o Seguridad (producto de las reformas institucionales anteriormente mencionadas en provincias como Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe), se expresa en la asignación presupuestaria a las jurisdicciones políticas, que incluyen a las policías.

La asignación presupuestaria directa a la institución política no significa, sin embargo, que necesariamente esos fondos son efectivamente administrados por sus autoridades. Las provincias en las que aparece una restricción más clara a la autonomía en la ejecución presupuestaria son Buenos Aires y Mendoza: la ausencia de la figura del tradicional jefe de policía colabora indudablemente con ello. En el resto de las provincias, y aún mediando reformas, las policías ejecutan los fondos que les son asignados en forma autónoma, como se observa en los ejemplos siguientes. Sí se someten a las auditorías y controles establecidos por los sistemas de administración financiera.

**Cuadro 22. Fondos ejecutados por policía.
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de Santa Fe, 2007 (en pesos)**

Sistema de Administración Financiera (SAF)	Unidad Ejecutora	Categoría Programática	Finalidad y Función	Monto
1- Gobierno (Dirección Gral. Administración -DGA-)	Policía	Seguridad de personas y bienes	Seguridad interior	511.370.344
1- Gobierno (DGA)	Policía	Organización de Juntas de Seguridad Comunitaria	Seguridad interior	276.770
1- Gobierno (DGA)	Policía	Prevención de actividades ilegales personal policial	Seguridad interior	1.201.022
2- Servicio policía adicional	Policía	Seguridad de personas y bienes	Seguridad interior	38.182.530
3- Sistema de alarmas	Policía	Seguridad de personas y bienes	Seguridad interior	605.454
4- Verificación de automotores	Policía	Seguridad de personas y bienes	Seguridad interior	1.488.049
1- Gobierno (DGA)	D.P.A.R.C. Agencias Privadas Vigilancia	Registro y control de agencias privadas de vigilancia	Seguridad interior	60.119
Total				553.184.288

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia, Anexo 8.

En ambos casos, puede observarse cómo en particular las fuentes de recaudación propias (servicios adicionales, alarmas, etc.) son administrados por la policía, si bien dichos fondos son regulados y rendidos según las generales de las leyes vigentes (y controlados por los tribunales de cuentas). Las sumas recaudadas (aproximadamente 40 millones en el caso de Santa Fe, y 11 millones en el caso de Córdoba), colaboran a desmitificar la idea de cuantiosos recursos manejados por la policía por servicios adicionales o emisión de certificados. La liberación de los fondos (que son recaudados en cuentas especiales) necesita además de la autorización del ministerio y, principalmente, de Hacienda, hecho que también desmitifica la cuestión.

Cuadro 23. Conducción administrativa de programas del presupuesto de seguridad. Ministerio de Seguridad de Córdoba, 2007 (en pesos)

Denominación del programa	Unidad Administrativa	Fuente de financiamiento	Monto
Mantenimiento de la seguridad y el orden y lucha contra siniestros	Policía	Rentas generales	466.108.300
Servicios policiales - CE Ley 7386	Policía	Cuentas especiales	10.169.400
Policlínico policial - CE Ley Decreto 1677/73	Policía	Cuentas especiales	1.274.000
Policía de la provincia - seguridad vial y prevención - CE Ley 8560	Policía	Cuentas especiales	100.000
Subtotal Policía			477.651.700
Ministerio de Seguridad - actividades centrales	Min. de Seguridad	Rentas generales	10.447.800
Defensa Civil	Min. de Seguridad	Rentas generales	734.300
Participación ciudadana en políticas de seguridad	Min. de Seguridad	Rentas generales	1.400.000
Seguridad vial y prevención - CE Ley 8560	Min. de Seguridad	Cuentas especiales	303.000
Tribunal de Conducta Policial	Min. de Seguridad	Rentas generales	947.600
Seguridad náutica - CE	Min. de Seguridad	Cuentas especiales	554.000
Agencias privadas de seguridad - CE	Min. de Seguridad	Cuentas especiales	406.000
Subtotal Ministerio de Seguridad			14.792.700

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia.

Aún cuando las unidades administrativas de la policía dispongan de la ejecución de los recursos, el hecho de que la asignación presupuestaria se ubique dentro de la jurisdicción de las instituciones políticas sí supone, en la práctica, un elemento relevante para la conducción: tanto para la formulación como para la disponibilidad posterior de los recursos, el sistema obliga a la comunicación, negociación y permanente intercambio entre los actores ministeriales, y los policiales.

Cuadro 24. Río Negro. Presupuesto función seguridad, por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Jurisdicción	Seguridad interior	Sistema Penal	Total	%
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	4.029.595	426.821	4.456.416	2,59%
Jefatura de Policía	152.100.000	10.900.000	163.000.000	94,88%
Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos	3.926.500	420.000	4.346.500	2,53%
Total	160.056.095	11.746.821	171.802.916	100%

Fuente: Ley de Presupuesto de la provincia. El presupuesto 2007 no refleja lógicamente las reformas producidas en este año, que se expresarán presupuestariamente –según prevé la Ley- a partir de 2008.

En otros casos, la ausencia de reforma institucional se expresa en la asignación presupuestaria a la policía, realizada en forma independiente del ministerio de Gobierno. La autonomía presupuestaria supone que las negociaciones pueden o no incluir a las figuras políticas del Ministerio de Gobierno. Pero se realizan, principalmente, en forma directa entre el personal policial y el actor preponderante del sistema: los ministerios de Hacienda:

Cuadro 25. Corrientes. Presupuesto de seguridad por jurisdicción, 2007
(en pesos, administración central)

Jurisdicción	Monto	%
Ministerio de Gobierno y Justicia	28.347.372	18%
Policía de Corrientes	129.564.000	82%
Total	157.911.372	100%

Fuente: Contaduría General de la Provincia y Ley de Presupuesto 2007.

3.3 La utilización del presupuesto en los ministerios de Seguridad

En función de las reformas realizadas, y de los impactos que esperarían crearse efectivamente en las políticas de seguridad pública, otro de los indicadores útiles es el objeto del gasto del presupuesto, que ilustra en qué se utilizan los fondos disponibles. En el caso de algunas provincias que presentan una desagregación pública de sus presupuestos, se encuentran resultados como el del siguiente cuadro:

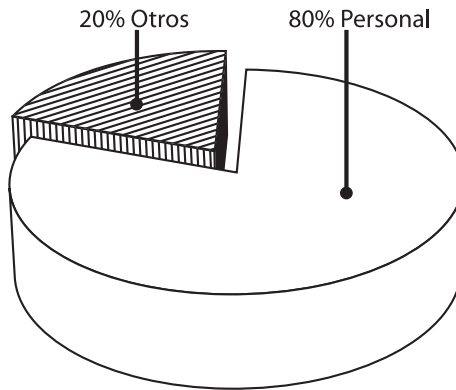
Cuadro 26. Presupuesto de los ministerios de Seguridad, por objeto del gasto, 2007 (en pesos)

Objeto	Buenos Aires	Córdoba	Mendoza	Santa Fe
Gastos en personal	1.854.488.600	476.538.200	271.296.531	561.534.803
Bienes de consumo	125.904.400	36.797.600	19.768.474	68.297.834
Servicios no personales	202.478.600	71.845.200	13.500.388	50.193.237
Erogaciones corrientes sin discriminar	0	3.500.000	0	0
Bienes de uso/capital	148.337.600	5.022.400	48.675.000	24.166.629
Transferencias para erogaciones	28.988.400	1.400.000	0	0
Trabajos públicos	0	3.360.700	0	0
Activos financieros	0	0	0	0
Servicios deuda/disminución otros pasivos	0	0	0	0
Otros gastos	0	2500	1.500.000	1.324.000
Total	2.360.212.600	598.466.600	354.740.393	705.516.503

Fuente: Leyes de Presupuesto 2007.

El peso de los recursos se ubica en los gastos de personal (un 80% promedio de los recursos), existiendo mínimas disposiciones para gastos de capital e incluso para operaciones.

Gráfico 13. Peso del gasto en personal en el presupuesto de seguridad, jurisdicciones provinciales analizadas, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto.

Según el grado de desagregación de la información presupuestaria, también puede accederse en algunas jurisdicciones a la distribución de los recursos. En aquellas provincias que trabajan con presupuesto por programas, se identifica la composición del gasto en relación a las acciones a las que los recursos están destinados.

Uno de los aspectos centrales, que permite analizar las reales capacidades institucionales de los recientemente creados ministerios de Seguridad, es la cantidad de recursos que se destinan a las actividades de la conducción política. Los fondos destinados a la conducción política se encuentran, principalmente, en los programas de actividad central. En el caso de Buenos Aires, la administración ministerial, desde donde se planifican y delinear las políticas, dispone de un 14% del presupuesto total. En el caso de Córdoba, esa cifra desciende al 1,45%. Todo el presupuesto del Ministerio de Seguridad específicamente dicho (es decir, sin incluir los fondos que serán destinados a la policía) asciende a unos 15 millones de pesos.

Un segundo aspecto a destacar es la inclusión de programas de participación comunitaria en diversos ministerios. En la provincia de Buenos Aires se destinan cerca de 8 millones de pesos anuales; en Córdoba, cerca de 1 millón y medio de pesos. Aunque en términos porcentuales representan una mínima porción del presupuesto de seguridad, en términos absolutos pueden representar cifras más significativas para los encargados políticos de la conducción.

**Cuadro 27. Buenos Aires. Presupuesto de seguridad por programas
del Ministerio de Seguridad, 2007 (en pesos)**

Programas/ Actividades	Monto	%
Seguridad provincial	24.444.258	1,04%
Administración del Ministerio de Seguridad	331.587.248	14,05%
Planificación y operación de la seguridad provincial	74.139.465	3,14%
Investigaciones e inteligencia criminal	18.475.774	0,78%
Formación y capacitación	5.297.598	0,22%
Certificación profesional	1.684.286	0,07%
Coordinación de la participación comunitaria	7.198.982	0,31%
Sistema de atención de emergencias	20.513.122	0,87%
Servicios aéreos	23.335.691	0,99%
Policía de Buenos Aires 2	62.037.115	2,63%
Implementación operativa de seguridad	1.441.460.107	61,07%
Policía de seguridad vial	48.372.338	2,05%
Operativos extraordinarios	16.300.000	0,69%
Policía de investigaciones en función judicial	194.801.557	8,25%
Formación y capacitación policial	54.785.290	2,32%
Gastos especiales	3.007.464	0,13%
Lucha contra el delito en el campo	7.059.871	0,30%
Política para la prevención del delito	62.180	0,00%
Evaluación de la información para la prevención del delito	13.331.914	0,56%
Obras para la seguridad pública	10.000.000	0,42%
Programa de respuesta múltiple	1.302.800	0,06%
Programa de planificación y evaluación	939.770	0,04%
Programa de participación comunitaria	75.770	0,00%
Total	2.360.212.600	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia.

**Cuadro 28. Córdoba. Presupuesto de seguridad por programas del
Ministerio de Seguridad, 2007 (en pesos)**

Programas/ Actividades	Monto	%
Mantenimiento de la seguridad y el orden y lucha contra siniestros	466.108.300	77,88%
Servicios policiales - CE Ley 7386	10.169.400	1,70%
Policlínico policial - CE Ley Decreto 1677/73	1.274.000	0,21%
Policía de la Provincia - Seguridad vial y prevención - CE Ley 8560	100.000	0,02%
Subtotal policía	477.651.700	79,81%
Ministerio de Seguridad - Actividades centrales	10.447.800	1,75%
Defensa Civil	734.300	0,12%
Participación ciudadana en políticas de seguridad	1.400.000	0,23%
Seguridad vial y prevención - CE Ley 8560	303.000	0,05%
Tribunal de conducta policial	947.600	0,16%
Seguridad náutica - CE	554.000	0,09%
Agencias privadas de seguridad - CE	406.000	0,07%
Subtotal Ministerio de Seguridad (central)	14.792.700	2,47%
Servicio Penitenciario	97.909.400	16,36%
Laborterapia en el Servicio Penitenciario	1.292.600	0,22%
Utilización fondos federales en el Servicio Penitenciario	5.777.000	0,97%
Servicios adicionales producidos por el Servicio Penitenciario	443.200	0,07%
Trabajos penitenciarios - CE	600.000	0,10%
Subtotal Servicio Penitenciario	106.022.200	17,72%
Total	598.466.600	100%

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia.

En casos como el de Río Negro y Santa Fe, los fondos para la administración/ conducción política de la seguridad marcan una mayor desproporción respecto de los recursos que poseen las fuerzas a las que deben conducir. Las dificultades prácticas que puede enfrentar una institución que posee cuatro millones y medio de pesos, para encargarse de otra que maneja fondos por 150 millones, no necesitan mayor explicación. En Santa Fe, los fondos destinados a la administración central (de todo el Ministerio de Gobierno) representan poco más del 2% de los recursos totales de la seguridad.

**Cuadro 29. Río Negro. Presupuesto de seguridad por programas principales,
por jurisdicción, 2007 (en pesos)**

Jurisdicción/ Programa	Presupuesto	% en jurisdicción
<i>Jurisdicción Ministerio de Gobierno</i>		
01- Seguridad y justicia	1.536.142	34.47
02- Ejecución de política y seguridad del Estado	44.374	1.00
03- Política penitenciaria y carcelaria	426.821	9.58
04- Coordinación del Consejo de Seguridad Provincial	474.913	10.66
06- Ley de emergencia penitenciario n° 3877	1.974.166	44.30
Subtotal	4.456.416	100%
<i>Jefatura de Policía</i>		
01- Administración de la seguridad pública	140.290.000	92.24
11- Capacitación, perfeccionamiento y formación policial	7.060.000	4.64
12- Policía judicial	4.750.000	3.12
13- Servicio Penitenciario		0.00
Subtotal	152.100.000	100%
<i>Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos</i> (Obras diversas en instalaciones de seguridad)	4.346.500	100%
Total	160.902.916	

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia, planilla anexa 1.

**Cuadro 30. Santa Fe. Presupuesto de seguridad por programas principales,
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, 2007 (en pesos)**

Programa o categoría	Monto	%
Actividad central	15.209.272	2.16
Seguridad de personas y bienes	551.646.377	78.19
Custodia y guarda de procesados y condenados	79.479.100	11.27
Registro e identificación de personas	22.502.046	3.19
Gestión y desarrollo del sistema provincial de archivos	516.169	0.07
Prevención y atención de desastres y Defensa Civil	1.232.001	0.17
Realización de comicios provinciales, municipales y comunales	9.874.055	1.40
Inscripciones, anotaciones y publicidad registral	11.345.128	1.61
Menores en conflicto con la ley penal	9.365.567	1.33
Unificación de la técnica jurídica empleada por el Poder Ejecutivo	501.248	0.07
Reinserción social del liberado	600.933	0.09
Registro y control agencias privadas de vigilancia	60.119	0.01
Organización de juntas de seguridad comunitaria	276.770	0.04
Prevención de actividades ilegales del personal policial	1.201.022	0.17
Instituto de Seguridad Pública	1.706.696	0.24
Totales	705.516.503	100.00

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia.

3.4 Los recursos extrapresupuestarios

Fuera de los fondos que provee la Ley de Presupuesto, las instituciones pueden manejar fondos provenientes de otras fuentes si la legislación lo permite. Los recursos extrapresupuestarios son fondos que ingresan al sistema económico financiero de una jurisdicción sin relación alguna con el presupuesto. Estos fondos suelen estar ligados, por ejemplo, a fuentes de recaudación propia (como puede ser, en el caso de seguridad, la emisión de certificados).

Existe una clara tendencia en la administración financiera a incorporar todos los recursos a las leyes de presupuesto, con anterioridad o posterioridad a su recepción. La cuestión a observar, en materia de recursos extrapresupuestarios, se reduce básicamente a una serie de interrogantes:

- Si los recursos que ingresan son incorporados al sistema contable (¿son registrados?).
- Si pueden ser utilizados directamente por quienes los recaudan, o deben ser depositados en una cuenta especial, o girados a tesorería (quien los recibe, ¿los gasta?).
- Si son controlados por organismos de control interno y, fundamentalmente, externo.
- Si son incorporados al presupuesto de la institución como recursos previstos, en ejercicios posteriores.

En nuestro país, la administración de recursos extrapresupuestarios ha encontrado limitaciones claras a partir de la sanción de la ley de administración financiera.

Algunas actividades de la Policía pueden ser una fuente de recaudación de recursos. En las provincias analizadas, los recursos extrapresupuestarios existen, y son administrados dentro de las generales de las leyes vigentes. Los ingresos son generalmente incorporados al presupuesto vigente como recursos de afectación específica (es decir, destinados a determinado fin). Incluso, el dinero suele ser depositado en cuentas especiales, cuyos movimientos deben ser autorizados por contadurías o direcciones de presupuesto; el control externo de estos fondos opera básicamente en la esfera del Tribunal de Cuentas.

Las fuentes de recursos extrapresupuestarios básicas son:

- Servicios adicionales.
- Fondos especialmente creados para complementar los recursos de seguridad.
- Recaudación por emisión de certificados diversos y (en algunas jurisdicciones) por cuestiones vinculadas a la seguridad privada, como registro de agencias o sistemas de alarmas.

a) Servicios Adicionales

Los servicios adicionales son aquellos por los que un particular (o aún organismos del Estado) solicitan una prestación especial de vigilancia, fuera de las actividades propias que la policía presta como servicio de seguridad. Los recursos que se obtienen son, en general, casi enteramente destinados al agente que presta el servicio, aún cuando se utilicen medios policiales para prestarlos. En la práctica, son mejoras salariales encubiertas.

Cuadro 31. Distribución de la recaudación de servicios adicionales

Jurisdicción	% de los ingresos que recibe la institución	% de los ingresos que recibe el personal policial
Buenos Aires	10	90
Catamarca	5	95
Córdoba	10	90
Corrientes	0	100
Río Negro	0	100
Santa Fe	20	80
Tucumán	3	97

Fuente: Leyes de personal, reglamentos especiales e información recolectada en trabajo de campo. En Mendoza se denominan servicios extraordinarios y son pagados al agente a través de su recibo de sueldo.

b) Fondos Especiales

En las jurisdicciones analizadas, se hallaron dos fondos con afectación específica: el *Fondo Especial de Seguridad (FOESE)* de Corrientes, y el *Fondo de Reequipamiento* de Río Negro.

El (*FOESE*) excluye expresamente el pago de haberes y otras remuneraciones:

- Trabaja con una cuenta especial, a nombre del Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Los fondos son administrados por el ministro de Gobierno y Justicia y por el jefe de la policía en forma conjunta. Es fiscalizado por el Tribunal de Cuentas.

Sus recursos provienen de:

- Tasas por servicios policiales (aplicación de ley de animales sueltos, a agencias de investigaciones y seguridad privada, servicios de seguridad a distancia – inalámbrico, servicio de policía adicional, actuaciones policiales).
- Cobro de multas (transporte de cargas, contravenciones al código de policía).
- Convenios con organismos nacionales, provinciales o municipales (Dirección de Fauna y Flora y RENAR).
- Legados o donaciones.

Sus ingresos anuales se calculan en aproximadamente 600 mil pesos (un 0,5% del presupuesto que le es otorgado por ley a la policía).

El *Fondo de Reequipamiento Policial* de Río Negro fue creado en 1994.⁵⁸ Dispone la generación de un fondo especial; es básicamente una autorización del Legislativo para que el Ejecutivo disponga partidas (por un monto máximo de tres millones y medio de pesos), exclusivamente para el reequipamiento y modernización especial.

Los recursos extraordinarios son utilizados para ese fin, pero están ingresados al presupuesto. Se les otorga una afectación específica. Como fuente de recursos, aparecen en el presupuesto como “tarifas por servicios especiales”; como egresos, es la actividad/obra “equipamiento y modernización policial”. Para 2007, el monto asignado fue de 3 millones de pesos.

c) Recaudación propia

Respecto de las recaudaciones especiales, según las jurisdicciones existen diversas denominaciones y sistemas:

⁵⁸ Provincia de Río Negro, Ley n° 2.749, Viedma, 11 de febrero de 1994.

En *Córdoba*, el sistema está regulado por ley y genera una cuenta especial recaudadora, en la que se depositan los fondos obtenidos en forma directa.⁵⁹ Los fondos provienen de:

- Tasas por prestación de servicios adicionales.
- Sistema centralizado de alarmas contra robos e incendios.
- Verificación de automotores.
- Multas a agencias privadas.

Para disponer de esos fondos, la policía solicita autorización al Tribunal de Cuentas, a quien luego rinde los gastos.

En *Mendoza*, los servicios ingresan al presupuesto como fondos de terceros. Se denominan recargos, y los hay básicamente de dos tipos:

- Cupos de recargos (horas extra).
- Cupos extraordinarios (servicios adicionales). Existe un formulario tipo, y el valor del servicio está prefijado.

La política de la provincia es que los fondos ingresen al presupuesto como financiamiento específico. Todos los fondos son auditados. La policía envía lo recaudado a administración del ministerio, para control y liquidación, y al agente le es liquidado a través de su sueldo.⁶⁰ En 2007, la cifra recaudada fue de 15 millones de pesos.

En *Santa Fe*, las fuentes de recursos con que cuenta la política de seguridad son conocidas por la conducción política y forman parte las regulaciones generales en materia de transparencia. Los fondos generados por la policía, van a una *Cuenta Especial Recaudadora*: servicios de policía adicional, alarmas, verificación y grabado de cristales. La policía no tiene fondos provenientes de cooperadoras policiales o de certificados como pueden ser los de buena conducta.

59 Provincia de Córdoba, *Ley de Creación de Cuenta Especial en el Banco llamada Policía de la Provincia Servicios Policiales*, n° 7.386, Córdoba, 11 de marzo de 1986.

60 El tema ha producido mucho debate en la provincia durante 2007, por acusaciones de que se colocaban servicios que no habían sido efectivamente prestados.

Cuadro 32. Recursos de recaudación propia, 2007, Santa Fe (en pesos)

Tipo de recurso	Monto
Policía adicional	38.182.530
Sistema de alarma	605.454
Verificación automotores	1.488.049
Total	40.276.033

Fuente: Ley de Presupuesto 2007 de la provincia, Anexo 11. Se excluye de este cuadro "Registro Nacional de las Personas", que también forma parte de la recaudación del Ministerio de Gobierno.

Cuadro 31. Recursos de recaudación propia, 2005, Catamarca (en pesos)

Tipo de recurso	Monto
Multas policiales	4.000
Comisión por venta de formularios	8.000
Convenios con municipalidades	12.800
Adicional policía	100.000
Total	124.800

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Catamarca. Ejecución presupuestaria de recursos al 31 de diciembre de 2005.

En *Buenos Aires*, por medio de un decreto, el gobernador estableció en julio de 2006 la prohibición a agentes policiales de desarrollar tareas administrativas de naturaleza diferente a las policiales (como emisión de certificados o recepción de denuncias por cuestiones como extravío de documentos).⁶¹ La suma ingresada al presupuesto provincial por cobro de tasas por parte de Policía fue para 2007 cercana a los 590 mil pesos.⁶²

4. El proceso presupuestario

La toma de decisiones involucra a un conjunto de actores que manejan información, expectativas, ideas y problemáticas, en el contexto de un marco normativo que regula su actividad. Así, para el análisis de cómo se decide la materia presupuestaria, y en el campo de la seguridad, deben considerarse las diferentes

61 Provincia de Buenos Aires, Decreto 1824/06, La Plata, 28 de julio de 2006.

62 Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, *Presupuesto General Ejercicio 2007*, La Plata, 2007, p. 84.

organizaciones que tienen competencia en el tema. Todas ellas forman un rico entramado de relaciones, que impacta en la decisión presupuestaria.

4.1 Los actores principales de la seguridad y el presupuesto

El ciclo presupuestario se compone, como es sabido, de diferentes etapas: la formulación, la aprobación, la ejecución, y el control del uso de los fondos. En estas etapas intervienen distintos actores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de organismos de control, y las propias instituciones de conducción política de seguridad y policiales. En los siguientes cuadros se presenta a los actores principales de la seguridad, involucrando presupuesto, en cada una de las jurisdicciones analizadas:

Cuadro 34. Mapa de actores principales de la seguridad y el presupuesto

NIVEL NACIONAL		
PODER EJECUTIVO		
Ministerio de Economía y Producción		
Secretaria de Hacienda	Subsecretaria de Presupuesto	Oficina Nacional de Presupuesto
	Subsecretaría de Relaciones con las Provincias	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias
Contaduría General de la Nación		
Ministerio del Interior		
Subsecretaria de Coordinación		
Secretaria de Seguridad Interior	Dirección General técnica Administrativa	
Policía Federal Argentina	Superintendencia de Administración	
	Superintendencia de Planificación y Desarrollo	
Gendarmería Nacional Argentina	Dirección General de Operaciones	
	Dirección General de Finanzas	
Prefectura Naval Argentina	Departamento Económico Financiero	
Policía de Seguridad Aeroportuaria	Subintervención de Gestión Administrativa	
PODER LEGISLATIVO		
Cámara de Diputados/ Senadores		
Comisión Mixta Revisora de Cuentas		
Cámara de Diputados		
Comisión de Presupuesto y Hacienda		
Comisión de Seguridad Interior		
Cámara de Senadores		
Comisión de Presupuesto y Hacienda		
Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico		
ORGANISMOS DE CONTROL		
Sindicatura General de la Nación		
Auditoría General de la Nación		

BUENOS AIRES		
PODER EJECUTIVO		
Ministerio de Economía		
Subsecretaría de Finanzas	Dirección Provincial de Presupuesto	Dirección de Áreas Institucionales y de Seguridad
		Dirección de Políticas y Normas Presupuestarias
Ministerio de Seguridad		
Subsecretaría Administrativa	Dirección de Contabilidad	
	Dirección de Gestión y Control Presupuestario	
	Dirección de Compras y Contrataciones	
Subsecretaría de Seguridad	Dirección General de Coordinación Operativa	
	Dirección Provincial de Planificación	
Policías Comunes de la Provincia de Buenos Aires		
Policía Distrital de la Provincia de Buenos Aires		
Policía de Buenos Aires 2		
PODER LEGISLATIVO		
Cámara de Diputados		
Comisión de Presupuesto e Impuestos		
Comisión de Seguridad y Asuntos Penitenciarios		
Cámara de Senadores		
Comisión de Presupuesto e Impuestos		
Comisión de Seguridad		
ORGANISMOS DE CONTROL		
Contaduría General		
Tribunal de Cuentas		
CATAMARCA		
PODER EJECUTIVO		
Ministerio de Gobierno y Justicia		
Subsecretaría de Seguridad	Dirección de Planes de Seguridad	
Jefatura de Policía	Dirección de Administración de la Policía Departamento de Operaciones Policiales	
Ministerio de Hacienda y Finanzas		
Subsecretaría de Presupuesto	Dirección de Gestión Presupuestaria	
	Dirección de Evaluación y Control	
Secretaría General de la Gobernación		
Dirección Provincial de Planeamiento e Inversión Pública		
PODER LEGISLATIVO		
Cámara de Senadores		
Comisión de Justicia y Seguridad		
Comisión de Presupuesto y Hacienda		
Cámara de Diputados		
Comisión de Hacienda y Finanzas		
Comisión Revisora de Cuentas de la Administración		
ORGANISMOS DE CONTROL		
Contaduría General		
Tribunal de Cuentas		

CÓRDOBA	
PODER EJECUTIVO	
Ministerio de Finanzas	
Secretaría de Administración Financiera	Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas
Ministerio de Seguridad	
Secretaría de Seguridad	Secretaría General y Coordinación Dirección de Administración de Recursos Humanos
Jefatura de Policía	Dirección de Logística y Administración
PODER LEGISLATIVO	
Legislatura Provincial	
Comisión de Economía, Presupuesto y Hacienda	
ORGANISMOS DE CONTROL	
Contaduría General	
Tribunal de Cuentas	

CORRIENTES	
PODER EJECUTIVO	
Ministerio de Hacienda y Finanzas	
Subsecretaría de Hacienda	Dirección de Presupuesto
	Dirección de Administración
Ministerio de Gobierno y Justicia	
Subsecretaría de Seguridad	
Jefatura de la Policía	Dirección de Administración
	Dirección de Coordinación e Interior de la Policía de la Provincia
	Dirección General de Seguridad y Prevención del Delito
PODER LEGISLATIVO	
Cámara de Diputados/Senadores	
Comisión Interparlamentaria Revisora de Cuentas	
Cámara de Diputados	
Comisión de Impuesto y Presupuesto	
Cámara de Senadores	
Comisión de Impuesto y Presupuesto	
ORGANISMOS DE CONTROL	
Contaduría General	
Tribunal de Cuentas	

MENDOZA	
PODER EJECUTIVO	
Ministerio de Hacienda	
Subsecretaría de Hacienda	Dirección General de Finanzas
Ministerio de Seguridad	
Jefatura de Gabinete	
Dirección de Administración	
Coordinación de Recursos Humanos, Administrativos y Logísticos	
Dirección de Planeamiento Estratégico	
Subsecretaría de Seguridad	Dirección de Coordinación Dirección General de Policías
Secretaría Administrativa, Legal y Técnica	
Sistema Público de Evaluación de la Calidad (SIPEC)	
Dirección de Administración de la Gobernación	
PODER LEGISLATIVO	
Cámara de Diputados/Senadores	
Comisión Bicameral de Seguridad	
Cámara de Diputados	
Comisión de Hacienda y Presupuesto	
Cámara de Senadores	
Comisión de Hacienda y Presupuesto	
ORGANISMOS DE CONTROL	
Contaduría General	
Tribunal de Cuentas	

RÍO NEGRO	
PODER EJECUTIVO	
Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos	
Subsecretaría de Hacienda	Subsecretaría de Presupuesto
Ministerio de Gobierno	
Secretaría de Seguridad y Justicia	Subsecretaría de Seguridad y Justicia
	Subsecretaría de Consejos de Seguridad
	Dirección de Logística
	Dirección de Seguridad
Jefatura de Policía	Departamento Planeamiento
Secretaría General de la Gobernación	
Secretaría de Planificación y Control de Gestión	
PODER LEGISLATIVO	
Legislatura	
Comisión de Presupuesto y Hacienda	
Comisión Especial de Seguridad	
Comisión Especial Control Rendiciones del Tribunal de Cuentas	
ORGANISMOS DE CONTROL	
Contaduría General	
Tribunal de Cuentas	

SANTA FE	
PODER EJECUTIVO	
Ministerio de Hacienda y Finanzas	
Secretaría de Finanzas Públicas	Dirección General de Presupuesto
Subsecretaría Técnica y de Coordinación	Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros
Secretaría de Hacienda	Contaduría General de la Provincia
Ministerio Coordinador	
Subsecretaría de Planeamiento y Control	
Subsecretaría de Información Pública y Comunicación Social	
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	
Subsecretaría de Seguridad Pública	
Subsecretaría de Logística	
Jefatura de Policía	Dirección General de Administración
PODER LEGISLATIVO	
Cámara de Diputados/Senadores	
Comisión Mixta de Control y Revisora de Cuentas	
Cámara de Diputados	
Comisión de Presupuesto y Hacienda	
Cámara de Senadores	
Comisión de Presupuesto y Hacienda	
Comisión de Seguridad Pública	
ORGANISMOS DE CONTROL	
Contaduría General	
Tribunal de Cuentas	

TUCUMÁN		
PODER EJECUTIVO		
Ministerio de Economía		
Secretaría de Hacienda	Subsecretaría de Hacienda	Dirección General de Presupuesto
Ministerio de Seguridad Ciudadana		
Secretaría de Estado de Seguridad Ciudadana	Subsecretaría de Seguridad Ciudadana	
	Subsecretaría de Control de Gestión	
Jefatura de la Policía	Dirección de Administración y Despacho	
	Dirección de Administración	
PODER LEGISLATIVO		
Legislatura		
Comisión de Seguridad y Justicia		
Comisión de Presupuesto		
ORGANISMOS DE CONTROL		
Contaduría General		
Tribunal de Cuentas		

4.2 Las relaciones en la formulación: el papel del Ejecutivo

Es la etapa de acción preferente para el Ejecutivo. Ministerios de Hacienda, de Seguridad o de Gobierno, e instituciones policiales pugnan para que sus intereses queden reflejados de la mejor forma posible en el proyecto de presupuesto. El esquema operante en Nación (donde la Oficina Nacional de Presupuesto dirige y fija el establecimiento de techos presupuestarios), se repite en las provincias. En cada una de ellas predominan situaciones determinadas en relación a la formulación presupuestaria:

- Para las decisiones políticas generales, el sistema se basa fundamentalmente en el gobernador provincial.
- Para la distribución técnica de los grandes trazos decididos, el ministerio de hacienda, finanzas o economía (según se denomine) decide y comunica, en ocasiones negociando cambios menores.
- Las direcciones de presupuesto son, de esta manera, los actores relevantes de la etapa.

La presentación del proyecto de ley a la legislatura se rige por plazos determinados, generalmente previstos en la constitución o en la Ley de Administración Financiera. En el nivel nacional, la presentación del presupuesto al Congreso Nacional se realiza antes del 15 de septiembre; en las jurisdicciones provinciales las fechas de presentación son las siguientes:

Cuadro 33. Fecha de presentación del presupuesto (Ejecutivo a la Legislatura)

Provincia	Fecha
Buenos Aires	31 de agosto
Catamarca	30 de noviembre
Córdoba	15 de noviembre
Corrientes	31 de octubre
Mendoza	31 de agosto
Río Negro	31 de noviembre
Santa Fe	31 de septiembre
Tucumán	31 de octubre

Sin embargo, y a pesar de estas fechas, las propias constituciones dejan espacio para que el proyecto de Ley de Presupuesto no se presente en tiempo y forma, aclarando que si así fuera, la legislatura deberá asumir el asunto y

sancionar, sea el mismo presupuesto del año anterior, o uno nuevo basado en el análisis del último. En la práctica, las jurisdicciones trabajan en ocasiones con presupuestos prorrogados (como sucedió para 2007 en el caso de Corrientes y Santa Fe). Las disposiciones constitucionales aceptan, de esta manera, los dictados de la cultura político-administrativa vigente durante décadas, buscando limitar sus efectos:

- Buenos Aires: “(...) Si el Poder Ejecutivo no remitiera los proyectos de presupuesto y leyes de recursos para el ejercicio siguiente antes del 31 de agosto, la Legislatura podrá iniciar su estudio y sancionarlos, tomando por base las leyes vigentes. Vencido el ejercicio administrativo sin que la Legislatura hubiese sancionado una nueva ley de gastos y recursos, se tendrán por prorrogadas las que hasta ese momento se encontraban en vigor.” (art. 103, inc. 2)

- Catamarca: “Si la Legislatura no dictara la Ley de Presupuesto, regirá el últimamente sancionado, sea cual fuere el tiempo transcurrido”. (art. 113)

- Córdoba: “La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al primero de enero de cada año implica la reconducción automática de los créditos vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior.” (art. 70)

- Corrientes: La legislatura “procederá a sancionar dicho presupuesto, tomando por base el vigente, si el Poder Ejecutivo no presentase el proyecto antes del último mes de las sesiones ordinarias. Si la Legislatura no sancionase el presupuesto general de gastos y la ley de impuestos, seguirán en vigencia para el año entrante las leyes existentes de presupuesto e impuestos en sus partidas ordinarias”. (art. 118, inc. 7)

- Mendoza: “Si el Poder Ejecutivo no presentase el proyecto de presupuesto en el penúltimo mes del período ordinario de sesiones, corresponderá la iniciativa a la Legislatura, tomando por base el presupuesto vigente. Si la Legislatura no sancionare el presupuesto general de gastos hasta el 31 de diciembre, continuará el vigente en sus partidas ordinarias.” (art. 99)

- Río Negro: “(...) En caso que el Poder Ejecutivo no remita el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de los dos meses de iniciado el período ordinario de sesiones, la Legislatura considera el vigente y efectúa las modificaciones

que estime necesarias. La falta de sanción del proyecto en lo que resta del año, autoriza al Poder Ejecutivo a aplicar el vigente como Ley de Presupuesto para el año próximo. La cantidad de cargos y el monto de sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo en la Ley de Presupuesto, no pueden ser aumentados en ésta y dichos incrementos sólo se hacen por medio de proyectos de ley que siguen el trámite ordinario.” (art. 139, inc. 8)

- Santa Fe: En el presupuesto “(...)deben figurar todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Provincia, aun los autorizados por leyes especiales, las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución. La Legislatura no puede aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos. No sancionado en tiempo un presupuesto, seguirá en vigencia el anterior en sus partidas ordinarias, hasta la sanción del nuevo.” (art. 55, inc. 8)

- Tucumán: “(...) En el caso de que hasta el 31 de diciembre no se haya dictado la Ley de Presupuesto para el año siguiente, quedará en vigencia de hecho el presupuesto anterior, hasta que haya el nuevo.” (art. 53)

4.3 El predominio de las Direcciones de Presupuesto. Los techos presupuestarios.

Las direcciones de presupuesto no solamente preparan el proyecto de presupuesto y fijan techos presupuestarios a las jurisdicciones, sino que además cumplen un papel relevante en la ejecución de los fondos. Ello, programando la ejecución mediante límites y tiempos de los desembolsos (por ejemplo, la cantidad que cada jurisdicción tendrá acreditada por bimestre o trimestre), y supervisando las acciones jurisdiccionales al ejecutar. Los sistemas informáticos de administración –implementados, con mayor o menor éxito, en todos los casos–enlazan a todas las jurisdicciones (servicios administrativos financieros).

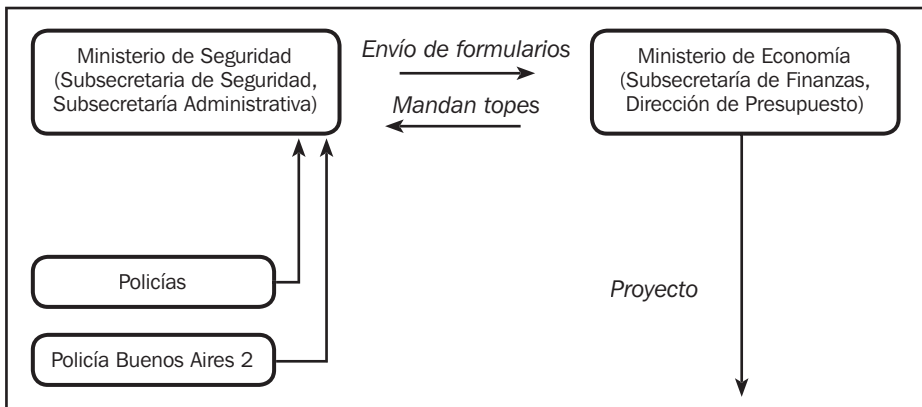
La práctica de la formulación en cada jurisdicción permite observar un flujo de relaciones, con actores principales, hasta lograr la presentación del proyecto de ley a las legislaturas:

En *Buenos Aires*, las áreas vinculadas a la temática presupuestaria de la policía captan las necesidades materiales y humanas de los distintos secto-

res. Las mismas son presentadas a la Subsecretaría de Seguridad, que luego las discute con el ministro. La reforma producida en materia de seguridad coloca, dentro del Ministerio de Seguridad, la decisión presupuestaria principal: son las áreas financieras de ese ministerio las que confeccionan los anteproyectos de presupuesto.

Una vez confeccionado el anteproyecto, Seguridad lo analiza con el Ministerio de Economía. Éste, a través de su Dirección de Presupuesto, estandariza la recolección de información, analiza los anteproyectos de presupuesto y efectúa recortes planteando techos presupuestarios que vuelven a Seguridad. Finalmente, corregido el anteproyecto por las jurisdicciones, Presupuesto elabora un proyecto general que se presenta a la legislatura para su aprobación.

Gráfico 14. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Buenos Aires

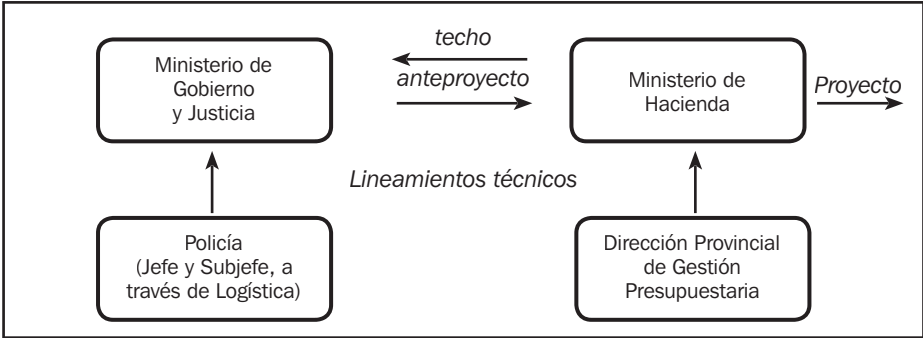


En *Catamarca*, el Ministerio de Hacienda fija techos presupuestarios (comunicados a los ministros por el subsecretario de hacienda), para que el Ministerio de Gobierno trabaje en la elaboración de su presupuesto. Los techos se relacionan estrechamente con lo que Nación comunica que corresponderá a la provincia de coparticipación federal.

Una vez recibido el techo, el Ministerio de Gobierno elabora y presenta su anteproyecto de presupuesto, donde se incluye el presupuesto de la policía, ante el Ministerio de Hacienda. En el nivel policial, el jefe y subjefe de policía, son quienes pautan los gastos, a través de logística.

La policía tiene un sistema administrativo propio que conlleva a que tenga relaciones directas con diversos actores, como Presupuesto y Contaduría. La Subsecretaría de Seguridad cuenta con una importante y activa participación de personal policial entre sus funcionarios, de esta manera la participación policial en la planificación política es relevante.

Gráfico 15. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Catamarca.



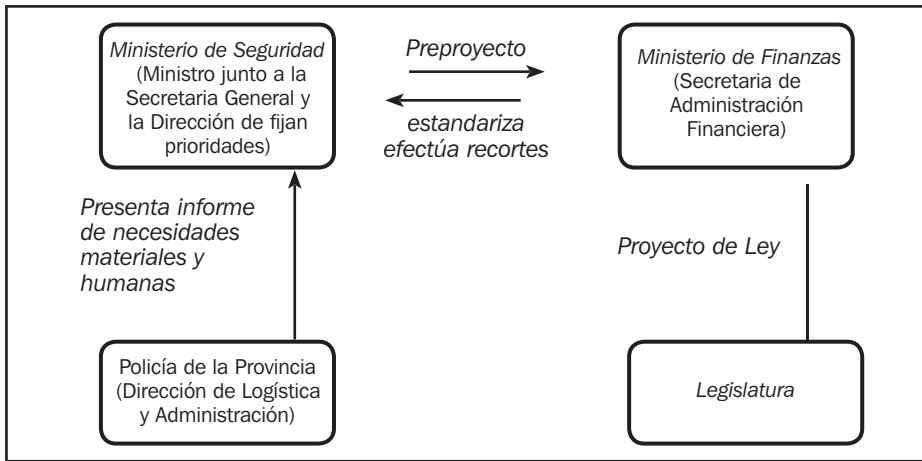
En *Córdoba*, la Dirección de Logística y Administración de Policía capta las necesidades materiales y humanas de los distintos sectores y presenta su informe al jefe de policía. La vinculación entre jefe y ministro es activa, reuniéndose al menos una vez por semana.

La Dirección General de Coordinación, Administración y Recursos Humanos confecciona el anteproyecto de presupuesto. La Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas del Ministerio de Finanzas realiza la proyección en cada jurisdicción, y distribuye el presupuesto fijando techos, en reunión conjunta con el ministro de cada jurisdicción y el de finanzas. Allí se informa el techo presupuestario, para que cada ministro realice la distribución. Al ajustarse el primer proyecto al techo, se baja el resultado proyectado. Finanzas elabora así un proyecto general que presenta a la legislatura para su aprobación.

En la etapa de formulación, se activan herramientas de participación ciudadana tales como la doble lectura. Este es un mecanismo institucionalizado de participación: producida una primera lectura del proyecto por parte de la legislatura, se abre un espacio de audiencia pública en el cual

los ciudadanos pueden debatir acerca del presupuesto presentado por el Ejecutivo, y acercar su visión a la legislatura. Con posterioridad a ello, ésta vuelve a analizar la propuesta del Ejecutivo. En ciertas ocasiones, según los actores, los aportes ciudadanos han logrado modificar cuestiones presupuestarias.

Gráfico 16. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Córdoba

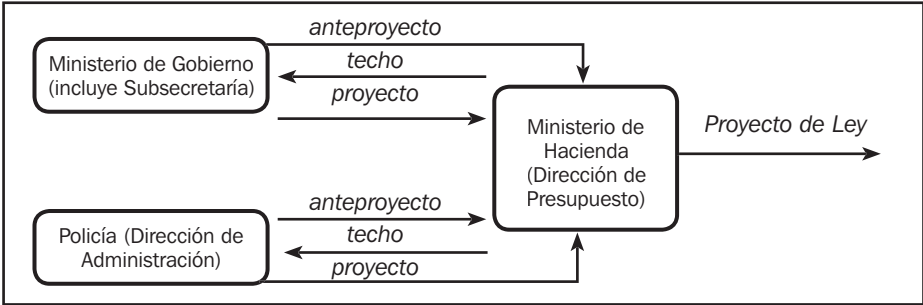


En *Corrientes*, según los actores, la formulación del presupuesto aparece determinada por dos condicionantes: los techos presupuestarios, y el peso del costo de personal. Los techos son fijados por la Dirección de Presupuesto, en base a los recursos disponibles, convirtiéndose así en el actor central de la decisión. La intervención directa de la gobernación puede sin embargo modificar estas decisiones, otorgando con posterioridad a la aprobación refuerzos presupuestarios a la policía de la provincia.

En una primera etapa, la jurisdicción elabora un anteproyecto; lo gira a la Dirección de Presupuesto, que fija los techos para la jurisdicción en cuestión; ésta modifica el anteproyecto, y vuelve a elevarlo a Presupuesto. La Subsecretaría de Seguridad no tiene intervención en la formulación, sino a través de la Dirección General de Administración del Ministerio de Gobierno. Sí la tiene la policía, institución que se relaciona directamente con la Dirección de Presupuesto.

La policía de la provincia tiene autonomía presupuestaria. Sin embargo, existen instancias de coordinación informal con la subsecretaría, tales como la realización de reuniones periódicas con la plana mayor de la policía, y con las comisarías de la Dirección de Seguridad y Prevención del Delito (Metropolitana). Existen articulaciones con otros sectores gubernamentales como educación, salud, y obras públicas.

Gráfico 17. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Corrientes

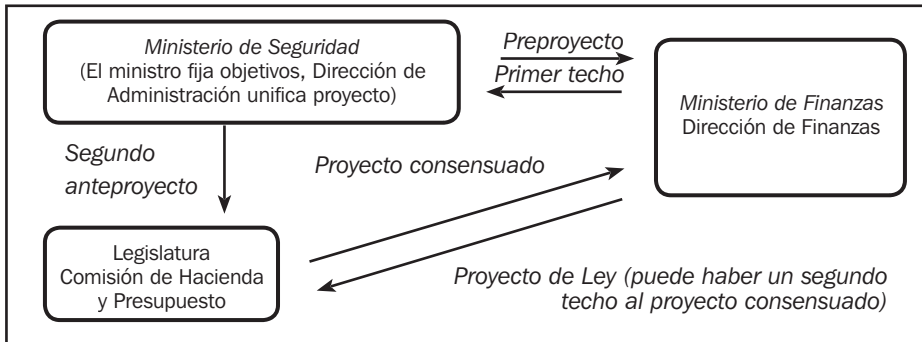


En *Mendoza*, para la presentación de los anteproyectos se solicita a las jurisdicciones que los mismos sean preparados en base a un formulario que especifica operaciones, personal, trabajos públicos, inversiones de capital, y proyectos. Para relevar la información, la Dirección de Finanzas cuenta con la figura de coordinadores que se encargan, cada uno, de uno o dos ministerios. La misma información que es solicitada a la jurisdicción se chequea con la que posee el coordinador. Estos coordinadores adquieren un alto nivel de conocimiento de la jurisdicción, lo cual colabora también a las relaciones. La legislatura, por su parte, conoce también el primer anteproyecto: representantes de cada ministerio discuten con la comisión de hacienda y presupuesto, se discute el proyecto en relación a los objetivos, y pueden o no surgir cambios. Las jurisdicciones evalúan entonces en primer lugar sus necesidades y a partir de allí trabajan con los techos presupuestarios que le son fijados tanto para formular como para ejecutar, por la Dirección de Finanzas. Existe interrelación y discusión durante ese proceso.

El Ministro de Hacienda fija los techos junto con el gobernador, y en base a las opiniones de las jurisdicciones, se vuelve a verificar y se mantienen o rectifican. Regresa con ello a la jurisdicción, que lo renegocia en su interior.

La Dirección General de Policías capta las necesidades materiales y humanas de los distintos sectores y presenta su informe a la Subsecretaría de Seguridad, que luego se reúne con el ministro.

Gráfico 18. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Mendoza

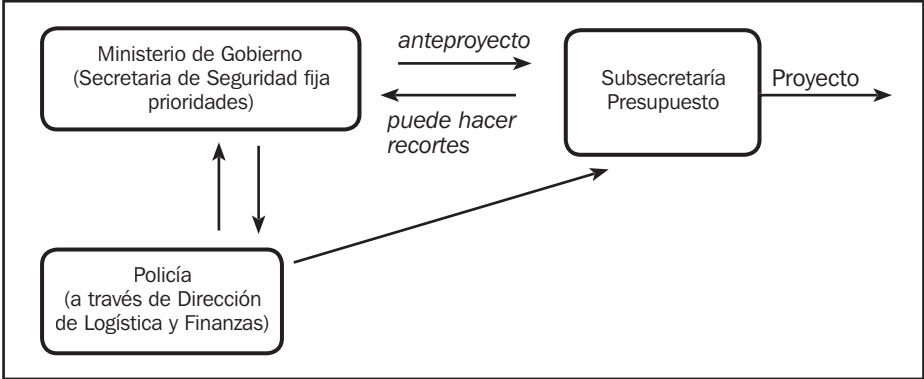


En *Río Negro*, la Dirección de Logística y Finanzas es el órgano administrativo que asigna los recursos logísticos y financieros a todos los sectores de policía, acomodando el presupuesto que la provincia asigna a la fuerza. Interactúa con Hacienda en cuanto a la disponibilidad de créditos. Capta las necesidades materiales y humanas de todos los sectores de la policía, y presenta su informe a la Subsecretaría de Seguridad y Justicia. El primer consenso se busca entre estos dos actores: logística y finanzas, y la Subsecretaría de Presupuesto.

Una vez realizado el proceso mencionado, interviene la Secretaría de Seguridad. El Ministerio de Gobierno realiza así, a través de un anteproyecto, su solicitud a Hacienda. La Subsecretaría de Presupuesto trabaja con las distintas jurisdicciones, consensuando los techos presupuestarios con las diversas necesidades; se adopta, para todo el proceso, un manual de formulación elaborado por dicha subsecretaría. La problemática de los techos presupuestarios se relaciona, según los actores, con dos fuertes condicionantes: la deuda pública y el incremento del gasto salarial.

Consensuadas las distintas jurisdicciones, Hacienda elabora el proyecto general que es sometido a la legislatura para su aprobación.

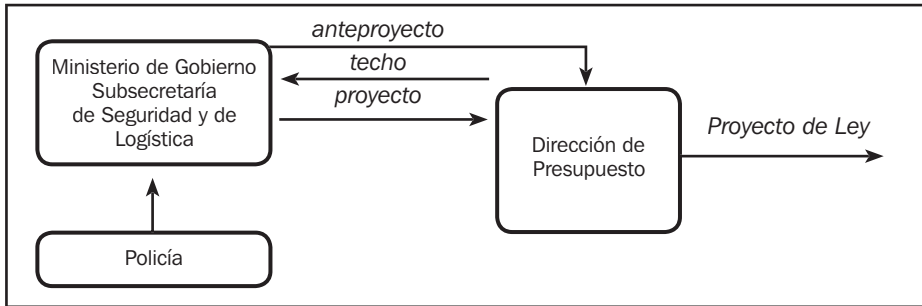
Gráfico 19. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Río Negro



En *Santa Fe*, la Dirección General de Administración de la Policía capta las necesidades materiales y humanas de los distintos sectores (departamentos y regionales) y las eleva al jefe de policía. Este concentra la información y presenta su informe a la Subsecretaría de Seguridad Pública.

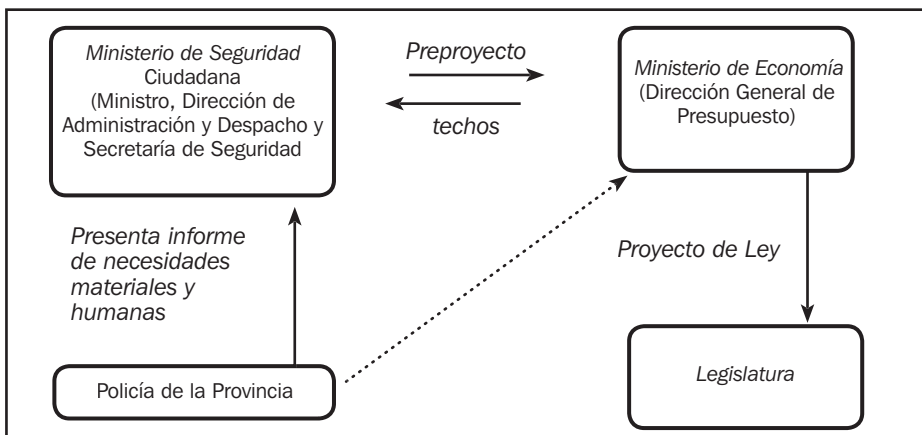
La Subsecretaría de Logística es quien en realidad coordina el presupuesto de la jurisdicción, siendo un nexo entre la administración y las áreas políticas. La Dirección General de Administración concentra todos los pedidos del Ministerio de Gobierno, y los presenta consolidados al ministro, quien analiza los requerimientos y decide luego girarlos al Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, a través de sus organismos especializados, estandariza la recolección de información presupuestaria, analiza los preproyectos de presupuesto de cada ministerio y dependencias, y efectúa recortes en virtud de los techos presupuestarios. Los techos se establecen en función de pautas macrofiscales que maneja la provincia. Así, la formulación aparece determinada por dos condicionantes: los techos presupuestarios, y el peso del gasto rígido. El proyecto preliminar de presupuesto es devuelto a cada una de las jurisdicciones para que éstas formulen sus presupuestos definitivos, a ser plasmados en el proyecto de Ley de Presupuesto.

Gráfico 20. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Santa Fe

En *Tucumán*, el Ministerio de Hacienda toma como parámetros las proyecciones históricas del presupuesto del Ministerio de Seguridad para fijar los techos. La policía eleva sus necesidades al ministerio, aunque tiene su propio presupuesto. Existe una clara articulación entre los decisores políticos, la jefatura de policía, y el gobernador.

Una particularidad del caso es que la Dirección de Presupuesto de Hacienda maneja partidas especiales a través de las cuales van autorizándose los gastos para compras especiales o mayores; ello no está previsto en el presupuesto de seguridad sino que queda en la órbita de Hacienda. Así, se otorga presupuesto funcional, quedando a la gobernación, en el momento preciso, la decisión acerca de obras o grandes compras.

Gráfico 21. Relaciones principales en la formulación presupuestaria, Tucumán

Las mecánicas observadas en las jurisdicciones provinciales son similares (en referencia a la preponderancia de Hacienda y la fijación de techos presupuestarios) a la práctica vigente en el nivel nacional. Aquí, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Jefatura de Gabinete de Ministros juegan un papel central. A partir de la definición de política presupuestaria que jefatura de gabinete realiza, la Oficina Nacional de Presupuesto la comunica a las distintas jurisdicciones junto con los techos, y solicita la elaboración de un anteproyecto. En el caso de seguridad interior, cada institución involucrada (la Secretaría de Seguridad por un lado, y las fuerzas federales por otro) plantea un presupuesto preliminar, el cual suele responder al del año anterior con algunas modificaciones menores, cotejándose con los techos presupuestarios fijados por Hacienda. Las negociaciones arrojan un proyecto consensuado, el cual es elevado al Congreso Nacional. Las comisiones de seguridad (tanto en Diputados como en Senadores) no participan de la evaluación realizada por el congreso, sino que el papel principal corresponde a las comisiones de presupuesto y hacienda, principalmente la perteneciente a la Cámara de Diputados. Así, la aprobación legislativa del presupuesto no incluye una evaluación político sectorial, sino que se realiza en un nivel general.

4.4 El papel de las Legislaturas

El sistema de la administración y el presupuesto responde fundamentalmente a la tradición política de predominio del Ejecutivo, que se ha desarrollado en el sistema político argentino desde tiempos de la Independencia. En este contexto, el Legislativo opera fundamentalmente en la sanción de las leyes y como caja de resonancia de los debates propios de cada política. En materia de presupuesto, todas las constituciones reconocen un papel singular para las legislaturas:

- La aprobación de la Ley de Presupuesto.
- La aprobación de la cuenta de inversión (o balance general del Estado provincial).

Cuadro 34. Las atribuciones presupuestarias de la Legislatura, según la Constitución

	Fijar impuestos	Aprobar cuentas de inversión	Fijar presupuesto administración pública	Modificar partidas
Buenos Aires	X	... ⁶³	X	C/restricciones ⁶⁴
Catamarca	X	X	X	C/restricciones ⁶⁵
Córdoba	X	X	X	X ⁶⁶
Corrientes	X	X	X	C/restricciones
Mendoza	X	X	X ⁶⁷	X
Santa Fe	X	X	X	C/restricciones ⁶⁸
Río Negro	X	X	X	C/restricciones ⁶⁹
Tucumán	X	X	X	C/restricciones ⁷⁰

Fuente: Constituciones provinciales.

63 En realidad no aparece dentro de las atribuciones del Legislativo. Como deber del Ejecutivo se establece en el artículo 144 inc. 16, “Dar cuenta a las Cámaras Legislativas del estado de la hacienda y de la inversión de los fondos votados para el ejercicio precedente (...)”, pero no se alude específicamente a la cuenta de inversión ni a plazos establecidos.

64 “Con relación a nuevos gastos, dentro de la Ley de Presupuesto, la iniciativa corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo; pero la Legislatura podrá disminuir o suprimir los que le fuesen propuestos” “En cuanto a la ley general de presupuesto, que fuese observada por el Poder Ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando en vigencia lo demás de ella.” Provincia de Buenos Aires, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, op. cit., art. 103 inc. 2 y art. 108.

65 “En cuanto a la ley general de presupuesto, si fuese observada por el Poder Ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando en vigencia lo demás de ella”. Provincia de Catamarca, *Constitución de la Provincia de Catamarca*, op. cit., art. 118.

66 “En cuanto a la Ley de Presupuesto y a las leyes impositivas que fuesen observadas por el Poder Ejecutivo, se considerarán sólo en la parte objetada, tomándose cada artículo independientemente y quedando en vigencia lo demás de ellas.” Provincia de Corrientes, *Constitución de la Provincia de Corrientes*, op. cit., art. 122.

67 No puede aumentar gastos corrientes y sueldos proyectados por el Ejecutivo. Provincia de Mendoza, *Constitución de la Provincia de Mendoza*, op. cit., art. 99.

68 “El veto parcial de la Ley de Presupuesto no implica la necesidad de devolverlo totalmente a la Legislatura y puede promulgarse en las partes no observadas.” Provincia de Santa Fe, *Constitución de la Provincia de Santa Fe*, op. cit., art. 59.

69 “(...) cuando fuere vetada [la Ley de Presupuesto] sólo será reconsiderada en la parte observada, quedando en vigencia lo restante”. Provincia de Río Negro, *Constitución de la Provincia de Río Negro*, op. cit., art. 146.

70 “(...) Si el Ejecutivo vetase parcialmente la Ley de Presupuesto, se aplicará ésta en la parte no vetada hasta que la Legislatura se pronuncie sobre el veto opuesto. (...)” Provincia de Tucumán, *Constitución de la Provincia de Tucumán*, op. cit., art. 71.

La participación de las legislaturas en la aprobación de la Ley de Presupuesto es, en la mayoría de los casos, un paso formal que no involucra demasiada discusión entre los integrantes de las cámaras. En general, los datos relevados indican que no se producen mayores modificaciones, y las que se realizan suelen estar antes consensuadas con el Poder Ejecutivo. Más allá de la práctica, las propias disposiciones constitucionales avalan, de alguna manera, una excepcionalidad para la Ley de Presupuesto respecto a otras leyes. Esta se encuentra en el mecanismo de vetos y promulgación, donde la mayoría de las constituciones analizadas establecen que en el caso de la Ley de Presupuesto puede ser promulgada por partes, o ser aplicada apartando aquellos artículos que fueron vetados por el Ejecutivo (como puede observarse en el cuadro anterior). La responsabilidad final, de esta manera, queda en manos del Ejecutivo, quien puede finalmente decidir aceptar o no las modificaciones propuestas por la legislatura, consensuarlas, o finalmente vetarlas. Ello opera como disuasión efectiva a cualquier intento de modificación de partidas, sin una previa negociación.

Las dos excepciones aparecen en el caso de Córdoba y Mendoza. En la primera, aunque no se plantea la excepción de la Ley de Presupuesto al sistema de promulgación y veto, sí se establece que la iniciativa de dicha ley es *exclusiva* del Poder Ejecutivo.⁷¹

En el caso de Mendoza, resaltan las facultades legislativas para intervenir en materia presupuestaria. La legislatura está involucrada en la decisión, tanto en los objetivos como en los recursos:

- Tanto la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados, como la Comisión Bicameral de Seguridad manejan información sobre el tema que les es provista por el Ejecutivo.

- Los mecanismos de concertación política establecidos colaboran a ello (el presidente de la bicameral, por caso, representa a la oposición). En los últimos años parecen, incluso, y en el área de seguridad, sostener las periódicas crisis de la conducción ejecutiva.

- Por otra parte, la propia Legislatura como cuerpo cuenta con un sistema de información y asesoramiento legislativo (SIAL), compuesto por cuadros técnicos.

71 Provincia de Córdoba, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, op. cit., art. 144, inc. 3.

- Durante la formulación del presupuesto, los coordinadores dispuestos por la Dirección de Presupuesto (que manejan las áreas de uno e incluso dos ministerios), concurren a reuniones con los legisladores, acompañados por el ministro de Seguridad. En dicho espacio, los legisladores pueden proponer cambios a la formulación en curso.

- Según el artículo 93 de la Constitución provincial, “Cada Cámara o sus respectivas comisiones, podrán examinar el estado del Tesoro, y para el mejor desempeño de las atribuciones que les conciernen, pedir a los jefes de repartición de la administración y por su conducto a sus subalternos, los informes que crean convenientes.” Ello genera, en la práctica, una continua interrelación entre el Ejecutivo y la Legislatura, no sólo en la etapa de formulación, sino también durante la de ejecución. Mendoza es una de las escasas jurisdicciones donde se ha aprobado específicamente la cuenta de inversión (correspondiente al año 2004).

El tema de la cuenta de inversión es un aspecto casi desconocido para el común de los legisladores. A pesar de que poseen un instrumento clave para analizar en qué se utilizaron los recursos del Estado, suele desconocerse esta potestad. Un claro ejemplo de ello es el hecho de que son contados los casos en los que la Legislatura aprueba en sesión la cuenta de inversión. La aprobación se produce por paso del tiempo. Los grandes actores de la cuenta son, en realidad, las contadurías (que la elaboran), y los tribunales de cuentas (que la controlan).

Por otra parte, en todos los casos analizados existe actualmente (o existieron recientemente) delegación de facultades legislativas al Ejecutivo respecto del presupuesto. Ello se sanciona en general en la propia Ley de Presupuesto y, en algunos casos, por períodos mayores a los del ejercicio financiero en cuestión.

4.5 El control interno y externo

Las instituciones fundamentales del control están representadas en las contadurías y los tribunales de cuentas. El control y supervisión de los actos administrativos (que suponen la utilización de fondos) tienen una naturale-

za de origen doble: interno (el control dentro del propio Ejecutivo), y externo (realizado por un organismo independiente y funcionalmente autónomo).⁷²

Los contadores generales de la provincia son designados por el Poder Ejecutivo y, en ciertos casos (Catamarca, Corrientes, Mendoza y Río Negro), con aprobación legislativa. El tipo de control que realizan es *legal*, previo al pago de las órdenes, y cumplen asimismo funciones de registro. En Catamarca el control de la contaduría es previo incluso a la emisión de las órdenes de pago (la misma función cumple en Tucumán el Tribunal de Cuentas), incrementando los alcances del control interno: no solamente se autoriza el pago, sino que se introduce en el momento previo a la decisión efectiva que supone una orden de pago.

En todas las jurisdicciones se cuenta con sistemas informáticos en línea (aunque su instrumentación aún no es completa en Buenos Aires y en Tucumán), mediante los cuales el personal de la contaduría puede conocer cotidianamente los movimientos de cada jurisdicción. La implementación de estos sistemas fue ampliamente apoyada por la Nación. La íntima relación de las contadurías con cada organismo del Estado (principalmente, las Direcciones de Administración de los ministerios y policías), lleva incluso en casos en los que se cuenta con personal, o la tarea supone una mayor inversión de tiempo, a generar delegados de contaduría en las instalaciones del organismo. La capacitación en el uso del sistema de administración financiera es resaltada por los actores como la materia pendiente en todos los casos.

Cuadro 35. Sistemas de administración financiera por provincia

Provincia	SAF	Siglas
Corrientes	Sistema Integrado de Información Financiera	SIIF
Mendoza	Sistema de Integración Contable	SIDICO
Buenos Aires	Sistema de Administración Financiera Integral de la Provincia de Buenos Aires	SAFIBA
Río Negro	Sistema de Administración Financiera y Control	SAFYC
Córdoba	Sistema Experto de Ejecución Presupuestaria	SEEGEP
Santa Fe	Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera	SIPAF
Catamarca	Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera	SIPAF
Tucumán	Sistema de Administración Financiera y Control	SAFYC
Nación	Sistema de Administración Financiera	SAF

Fuente: elaboración propia.

72 El control interno de la administración nacional está a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Como control interno, una acción relevante de las contadurías es la preparación de la cuenta de inversión donde se reúnen todos los recursos ingresados y los gastos efectuados por todas las jurisdicciones. En el nivel nacional, es elaborada por la Contaduría General de la Nación y presentada al congreso antes del 30 de junio, mientras que en las jurisdicciones provinciales las fechas varían:

Cuadro 36. Plazos de presentación de la cuenta de inversión por el Ejecutivo

Provincia	Fecha
Buenos Aires	30 de abril
Catamarca	30 de mayo
Córdoba	31 de marzo
Corrientes	31 de mayo
Mendoza	31 de marzo
Río Negro	30 de abril
Santa Fe	30 de junio
Tucumán	31 de mayo

Fuente: elaboración propia.

Respecto del control externo, el actor preponderante es el Tribunal de Cuentas.⁷³ En todas las provincias analizadas, el reconocimiento de este como institución de control aparece en el propio nivel constitucional. Ello es completado por leyes específicas, según la jurisdicción.⁷⁴ La definición del papel del Tribunal de Cuentas en la constitución refiere a una clara asunción de los problemas de la autonomía y de la independencia del aparato político del Estado para un órgano de control externo. Ello busca ser apuntado directamente desde el mayor instrumento legal provincial e, incluso, desde las garantías de selección y remoción de los miembros del tribunal (en el último caso, el juicio político).

73 En el nivel nacional, se presenta un caso particular (incluso en comparación con otros países de la región). La Auditoría General de la Nación, organismo de control externo del Estado nacional, depende del Congreso de la Nación, con lo cual destaca el papel legislativo en el control. El artículo 85 de la Constitución Nacional establece que "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente de organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos." Ver República Argentina, *Constitución de la Nación Argentina*. Santa Fe, 22 de agosto de 1994, art. 85.

74 Ver Anexos de la presente publicación.

Cuadro 37. Papel del Tribunal de Cuentas y mecanismos de designación en las jurisdicciones provinciales analizadas

Provincia	Definición	Designado por
Buenos Aires	“El Tribunal de Cuentas es un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales y posee las atribuciones que le confiere la Constitución de la Provincia [en el art.159]”. ⁷⁵	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado
Catamarca	Establecidas sus funciones en el artículo 189 de la constitución provincial, es “la única autoridad en el orden administrativo para aprobar o desaprobar las cuentas rendidas por la Administración Provincial, ya sea centralizada, descentralizada, autárquica, de las haciendas paraestatales y municipios, sin perjuicio de las atribuciones que el Artículo 110° inciso 3 de la Constitución de la Provincia le asigna al Poder Legislativo.” ⁷⁶	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado
Córdoba	“El Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo del sector publico provincial no financiero, y se rige por lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Córdoba en sus artículos 126 y 127, y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.” (Art. 101 de la Ley de Administración Financiera)	Electo por la ciudadanía, cada cuatro años
Corrientes	“El Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo de la hacienda pública provincial. Tiene facultad para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos realizadas por los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia. Tiene autonomía funcional y autarquía financiera. Los sujetos privados que perciban o administren fondos públicos provinciales están sometidos a su jurisdicción.” (Art. 133 de la Constitución Provincial)	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado
Mendoza	“Habrá un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la Provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia.” (Art. 181 de la Constitución Provincial)	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado
Río Negro	“Es órgano de contralor externo con autonomía funcional (...)”. (Art. 161 de la Constitución Provincial)	Legislatura a propuesta del Ejecutivo
Santa Fe	“Un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten.” (Art. 81 de la Constitución Provincial)	Poder Ejecutivo con acuerdo de Asamblea Legislativa
Tucumán	“Es el órgano de control externo y fiscalización de empleo de recursos y de patrimonio del Estado en los aspectos legales, presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales. Goza de plena independencia y autonomía funcional (...)”. (Art. 78 de la Constitución Provincial)	Poder Ejecutivo con acuerdo de Legislatura

Fuente: elaboración propia.

⁷⁵ Provincia de Buenos Aires, *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, n° 10.869 con las modificaciones introducidas por las Leyes 10.876, 11.755, 12.008, 13101 y 13118, La Plata, 5 de diciembre de 1989, art. 1.

⁷⁶ Provincia de Catamarca, *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, n° 4621 con la modificación de los artículos 7°, 12°, 15°, 25°, 26°, 68°, 97° y 99° realizada por la Ley n° 4637, San Fernando del Valle de Catamarca, 8 de agosto de 1999, art. 23.

4.6 El control de gestión

La evaluación no está prevista necesariamente en la legislación. En la práctica, no se realizan evaluaciones de gestión (la única excepción relevada fue, en el caso de Río Negro, un informe de gestión realizado en 2006 por la Dirección de Presupuesto). La práctica de los techos presupuestarios –que convierte cualquier evaluación en un ejercicio teórico- y la magnitud del trabajo cotidiano con estructuras escasas en personal, e inhiben el desarrollo de los controles de gestión.⁷⁷

Los actores, sean provenientes de direcciones de presupuesto, contadurías, o tribunales de cuentas, no poseen los medios humanos ni materiales para implementar seriamente esta clase de controles. Un número cercano a las 10/20 personas es el más citado entre los entrevistados en las direcciones de presupuesto, al ser consultados acerca de la cantidad de personal. Una contaduría puede contar con menos de cien personas en su personal, aún cuando en casos como el de Catamarca debe supervisar *previamente* todas las órdenes de compra del Estado provincial, más allá de la administración del sistema contable y de la preparación de la cuenta de inversión o balance provincial. En el caso del Tribunal de Cuentas, el panorama no aparece más alentador: según las entrevistas realizadas, el número promedio de empleados se acerca; en casos como el de Tucumán, el Tribunal de Cuentas no sólo realiza control legal posterior, sino *previo* a todas las operaciones.⁷⁸

Cuadro 38. Cantidad de personal disponible, según entrevistados en las respectivas instituciones

	Direcciones de Presupuesto	Contadurías Generales	Tribunales de Cuentas
Buenos Aires	50	400	169
Catamarca	10	94	170
Córdoba	s/d	52	200
Corrientes	s/d	42	68
Mendoza	20	120	220
Río Negro	11	70	90
Santa Fe	25	50	295
Tucumán	s/d	100	260

Fuente: entrevistas realizadas en las jurisdicciones.

⁷⁷ La diferencia, en el nivel nacional, radica en la diferenciación entre el control contable y aquél que alude mayormente a la gestión. La creación de la Sindicatura General de la Nación como órgano rector del control interno (en la Ley de Administración Financiera) supone el objetivo del control de gestión como parte relevante del proceso presupuestario. La Sindicatura realiza, periódicamente, informes de auditoría sobre las distintas áreas de seguridad, incluyendo a la gestión en ellos.

⁷⁸ En el nivel nacional (donde debe diferenciarse como fue antecitado, la Contaduría General de la Sindicatura General), los números de personal se elevan según la Ley de Presupuesto 2007 a 86 en la Oficina Nacional de Presupuesto, 79 en la Contaduría General, 319 en la Sindicatura General de la Nación, y 515 en la Auditoría General de la Nación.

5. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha tratado de sintetizar las cuestiones principales de la seguridad y el presupuesto, que se desenvuelven en los niveles nacional y provincial. Ha sido sin embargo innegable una tendencia a reflejar las realidades provinciales, en ocasiones no tan conocidas. Aunque las reformas institucionales y las problemáticas de la economía provincial han estado actuando a lo largo de la última década, los estudios sobre el tema son prácticamente inexistentes y merecen ser encarados y profundizados. La riqueza de los actores y de las particularidades político culturales es abundante, y tiene en su seno elementos que pueden ser aplicados por quienes desean encarar reformas de la seguridad.

La primera cuestión que surge al analista es la reflexión acerca de las reformas institucionales. ¿Puede observarse un comportamiento distinto de la institucionalidad de la seguridad a partir de las reformas, si incluimos en ello las consideraciones sobre el presupuesto? En este sentido, “Las reformas policiales que se implementan no pueden obviar ni desconocer el estado de descomposición institucional policial como si fueran realidades ajenas, pasajeras o exteriores a las crisis y enormes vacíos que interpelan a las políticas que (no) se implementaron y al propio Estado (nacional, provincial, local) y sus políticas sectoriales respectivas”.⁷⁹ Y las realidades provinciales no están ajenas a la circunstancia de la economía nacional, y al efecto que sobre ellas tiene la coparticipación federal y las deudas públicas.

Los datos ilustran algunas conclusiones principales:

- a) La inercialidad del presupuesto de seguridad, a lo largo de décadas, contrasta con los esfuerzos por modificar la institucionalidad y poner bajo conducción política a las instituciones policiales, tanto en el nivel nacional como provincial.
- b) El manejo concreto de los recursos continúa, en la mayoría de los casos, en manos de las organizaciones policiales.

79 Kaminsky, Gregorio, “Territorios inseguros, estigmas ciudadanos” en *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana*, Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada, 2005, p. 20.

c) La disponibilidad de recursos para las instituciones políticas (ministerios o secretarías de Seguridad) es escasa, lo cual se traduce en dificultades para contar con recursos humanos y materiales que permitan conducir a las fuerzas.

d) Las reformas de la administración financiera han colocado al sector de la seguridad pública en el mismo plano que al resto de las políticas, limitando la cultura del secreto y colaborando a la generación de mentalidades distintas entre los actores de la seguridad.

e) La existencia de controles internos y externos no es solamente una cuestión formal; por el contrario, obliga a los actores a capacitarse y a relacionarse.

f) La apertura del sector podría completarse más aún, si se produjera una intervención mayor de las Legislaturas no sólo en las preocupaciones de seguridad, sino en la decisión sobre los presupuestos y sus programas.

g) Los modelos de participación comunitaria y la difusión en estos ámbitos de la realidad presupuestaria, podrían colaborar a involucrar también a la ciudadanía en los problemas de recursos del sector.

Las reformas institucionales de la seguridad no han sido en general acompañadas por asignaciones presupuestarias diferentes. En las jurisdicciones en las que ello sí parece haber sucedido (como Mendoza), la crisis económico financiera de 2001 inhibió todo el desarrollo: puede apreciarse claramente cómo, en dicha época, el gasto en seguridad cayó en todas las provincias involucradas en este estudio. Ello complica las reformas, básicamente por dos motivos: desvincula la atención a los desafíos de la seguridad, de los recursos económicos que permiten atenderlos, e impide “compensar” con mejoras tecnológicas y de equipamiento las acciones sobre los aparatos policiales. Este es un tema no menor; la reconversión de aparatos y culturas policiales genera resistencias (propias a cualquier institución), sin que por otra parte pueda mostrarse efectividad en el problema central, que es atender las demandas de seguridad.

En el caso de los recientes ministerios o secretarías de Seguridad, los escasos recursos disponibles complican cotidianamente la reforma: deben recurrir, constantemente, al apoyo de personal policial para cumplir con algunas de las tareas que les fueron asignadas. Sin las capacidades del aparato institucional policial, sus márgenes de acción se reducen. En algunos casos

ello lleva a una mayor vinculación entre autoridades políticas y policiales; reemplaza con el consenso y la cooperación las debilidades producidas por la propia política al no dotarlos de suficientes recursos al momento de su creación. En otros casos, cuando esa mancomunidad no se produce (por los motivos que fuera), se observa la indiferencia del aparato policial, a la espera de que las reformas caigan por sí mismas. Las áreas políticas de la seguridad parecen pagar, de cualquier manera, la habitual indiferencia de las legislaturas hacia los temas presupuestarios.

Así, y aunque en todas las jurisdicciones provinciales se han producido aumentos salariales que permiten una mejor condición al personal policial, las preocupaciones centrales de los actores continúan ligadas a poder cumplir con la misión fijada: proteger al ciudadano y operar sobre el orden público. Los problemas reflejados son la falta de *personal policial*, y de *medios* para cumplir con la misión.⁸⁰ Estos cruzan todas las provincias analizadas, con mayor o menor intensidad, pero resaltados como la principal tarea a resolver en los próximos tiempos. Aún las resistencias a la reforma son opacadas por esta cuestión central. Y el enlace entre ello y los temas presupuestarios resulta innegable.

La aparición de nuevas generaciones en la conducción de la seguridad y la policial permite contar con perspectivas mejores en la consideración de estos temas. Ministros y jefes policiales de entre 40 y 50 años que promueven una imagen diferente de las instituciones policiales, y la incorporación de nuevas ideas y tecnologías, son más permeables a considerar que, sin un presupuesto que lo exprese, las políticas se convierten en expresiones de buenos deseos.

Las relaciones principales entre conducción política y manejo presupuestario pueden sintetizarse así:

- Los Ministerios de Gobierno o de Seguridad formulan el presupuesto de la jurisdicción, donde se incluye el presupuesto de la policía. En la generalidad de los casos, la intervención política en la planificación depende más de las relaciones que se hayan forjado entre autoridades políticas y policiales,

80 La temática de incorporaciones de personal policial se ha hecho presente en las provincias, que han aumentado su planta en los últimos años.

que de las capacidades reales del ministerio de intervenir efectivamente (a excepción de Buenos Aires y Mendoza). Ello se observa más claramente en la ejecución presupuestaria, que permanece en manos policiales. La contracara de la reforma institucional (producir un fuerte grupo civil en las instituciones políticas) aún no se ha producido.

- En la práctica, así, la relación entre jefe de policía/ministerio/gobernación resulta central a la hora de conseguir recursos. Las estructuras superiores toman las decisiones presupuestarias pero no se realiza una planificación previa. Las medidas se adoptan en función de las necesidades que se presentan y de los techos disponibles.

- Las estructuras de decisión política de la seguridad no siempre encuentran articulación con las estructuras técnicas que manejan la administración y el presupuesto, principalmente en los casos en los que seguridad no tiene una estructura ministerial específica.

- De todas maneras, el actor principal de la decisión presupuestaria (quien en definitiva establece lo que la política de seguridad podrá o no hacer), no es la policía ni los encargados de la seguridad: es el Ministerio de Hacienda (y la propia gobernación). En algunos casos provinciales, si quisiera plantear más aún esta vital cuestión, el actor principal no es siquiera el Ministerio de Hacienda o el gobernador: es la Nación, a través de los recursos que envía, o de las deudas públicas con ella pendientes.

- Existen entonces mecanismos tanto formales como informales de relación con los actores del Ministerio de Hacienda, que son determinantes. Dada la existencia de techos presupuestarios, la relación con Hacienda se convierte en un bien valioso para los actores.

La relación con la Nación es así determinante en materia económica financiera. El país federal se desdibuja cuando aparece la referencia a la importancia de las decisiones nacionales a la hora de la presupuestación. Pero esa imagen federal, colaborando a los esfuerzos provinciales, reaparece en los actores a la hora de pensar en las políticas de seguridad. Allí se reconoce la pertenencia, valorando los esfuerzos que se han plasmado principalmente en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior.

Sin embargo, la iniciativa nacional ha producido las dos reformas más importantes que impactan sobre la seguridad y su presupuesto: la Ley de

Seguridad Interior que derramó a las provincias, y las leyes de administración financiera y de responsabilidad fiscal. El relevante papel de estas dos últimas no puede ser soslayado, gracias a ellas el sector de la seguridad pública está sometido a las mismas reglas generales que cualquier otra política pública en su propio corazón: los recursos.

El impacto de las normas de administración financiera es innegable en la democratización del sector: la transparencia en la obtención y manejo de los recursos limita la discrecionalidad y la autonomía policial. Así como en diversos aparatos policiales que mantienen leyes orgánicas anteriores a la democratización pesa el fantasma del arresto ante irregularidades, no es menor la conciencia de que para lograr recursos se deben seguir parámetros comunes al resto de la administración. Sin decirlo, pareciera que los actores policiales comprenden que a mayor inserción en el aparato general del Estado, mayores serán las posibilidades de participar en aquello que les preocupa.

Las normas de administración financiera, que imponen parámetros de transparencia y publicidad de la información en materia presupuestaria, permiten observar con mayor claridad el panorama: la sujeción a los dictámenes de las contadurías, y el papel del control externo representado en los tribunales de cuentas, representan un avance institucional que merece destacarse. Ningún decisor en seguridad, o un conductor policial, puede hoy dejar de relacionarse con las realidades del control interno y externo. Por otra parte, y gracias a los dictámenes de la administración financiera, los fondos ocultos o fuera de control en manos de los aparatos de seguridad, tienen poco lugar para desarrollarse en el panorama presupuestario de las distintas provincias.

De la misma manera, existe un elemento final a destacar, que permite vislumbrar con mayor expectativa los desarrollos futuros. Las concepciones doctrinarias, y los modelos de seguridad pública, comprenden a la participación comunitaria como punto central de la política. Desde las juntas de participación existentes en Córdoba y Santa Fe a los consejos en Río Negro, pasando por los foros mendocinos y bonaerenses, ya las estructuras institucionales reconocen en su seno la participación. En la seguridad pública, las relaciones directas entre autoridades, policía y comunidad están encontran-

do lugar a través de estas iniciativas, antes que en la presencia de organizaciones formales. La expresión presupuestaria de estas iniciativas (todas reciben mayor o menor cantidad de recursos, pero figuran en el presupuesto —es decir, en la política) representa un avance institucional a la vez que un reconocimiento de la importancia de involucrar a la comunidad en los esfuerzos de acción política.

El campo de la formulación de las políticas, de las capacidades para la conducción del sector, y de las dinámicas del proceso de toma de decisiones, necesita ser mayormente explorado para producir los insumos que permitan tomar nuevas y mejores decisiones. Ellos hacen a la conducción política de las instituciones de seguridad y constituyen el ambiente en el que se producen o no las reformas. En este sentido, una aproximación al proceso de reforma desde esta perspectiva podría responder cómo se formulan las políticas, cuáles son las capacidades institucionales, el papel parlamentario en la formulación de marcos legales, etc. Y -dentro de los temas centrales para la formulación y efectividad de la política pública- el presupuesto de seguridad no solamente en su composición, sino también en su manejo para atender las necesidades de la política de seguridad.

Contar con información adecuada permite reducir los riesgos a los que nos enfrenta la actual debilidad institucional. Los decisores necesitan en este sentido tener conocimiento de sus propias capacidades, principalmente en un contexto de inestabilidad y extrema rapidez de los tiempos políticos.

En el ámbito de la seguridad pública existen cuestiones sin resolver, y otras que dan lugar a la expectativa. Los números no pueden modificarse; sí las decisiones políticas, principalmente cuando existen terrenos fértiles para el cambio.

Elementos teóricos y prácticos para la presupuestación en Argentina

Verónica Devesa – Gonzalo Serra

1. Introducción

Toda política pública representa un articulado de principios, directrices y preferencias, tanto en la priorización y asignación de recursos como en la toma de decisiones, para lograr objetivos que alcancen y sostengan los intereses nacionales.

La forma en que se usan los recursos para alcanzar los objetivos de una política es un proceso político, en la medida que se privilegian y priorizan unos temas sobre otros. Por esto, el proceso debe ser definido con participación amplia y multisectorial de la sociedad, y debe responder en la medida de lo posible al interés de la mayoría.

Los poderes públicos intentan identificar las consecuencias que los programas gubernamentales tienen para los diferentes grupos de la sociedad. La función social de bienestar constituye un marco teórico dentro del cual pueden analizarse las consecuencias distributivas de una política.

Al no haber unanimidad, y no existir ningún mecanismo exacto para sumar las preferencias de los diferentes miembros de una sociedad, se utilizan análisis de costos-beneficios sociales. En las evaluaciones pueden introducirse consideraciones distributivas, ponderando los beneficios que obtienen los diferentes grupos.

Por ello, se trata de evaluar si los sistemas políticos fomentan la participación ciudadana en el proceso decisorio para dar lugar a decisiones oportunas y transparentes, donde exista una clara definición de medios y fines. Maximizando la participación, divulgando ampliamente la información sobre sus actividades y recursos para llevarlas a cabo, aumentando la transparencia y reduciendo los espacios de discrecionalidad y corrupción.

El presente capítulo tiene como propósito principal transmitir los criterios objetivos de evaluación presupuestaria, buscando dar una mirada transversal, reflexiva y no solo técnica de la cuestión; y resumir los procesos de elaboración de los presupuestos públicos de las provincias en una

política pública tan controversial como es la seguridad¹. El presupuesto fue el instrumento utilizado para dar seguimiento a esta política con una base concreta: cómo los recursos económicos destinados a ejecutar esa política son administrados.

Abordar el proceso presupuestario desde su elaboración y a través del contacto directo con los actores que participan en él, fue el punto de partida para ir desentramando cómo se trabaja en materia presupuestaria. Concentrarnos en el análisis sobre la planificación, ejecución y control del presupuesto, nos permitió conocer de qué manera son programados, cuánto le es asignado a cada proyecto y obra, quién interviene en cada etapa del proceso y, finalmente, la claridad y transparencia con la que la información es presentada. Esto provee, no solo al investigador sino también al ciudadano, de instrumentos de evaluación que permitirán efectuar de manera objetiva una auditoría de la sociedad civil sobre las actuaciones del Estado.

2. Marco teórico

Entre la Gran Depresión (década de 1930) y principios de los años sesenta, los economistas y políticos se dieron cuenta de la existencia de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas, como ser la seguridad.

La intervención del Estado tiene fallas que derivan de su incapacidad sistemática para cumplir los objetivos formulados: su reducida información, su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, su

1 El presente informe fue desarrollado en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto ARG/06/013.

La información relevada se obtuvo a través de los sitios web de cada provincia y de sus organismos gubernamentales como así también de entrevistas efectuadas con los actores relevantes para el proceso presupuestario.

Los anexos, de elaboración propia, han sido confeccionados en su totalidad con información publicada en las mencionadas páginas web. Cabe mencionar que se tuvo en mira reflejar información que permita unificar el panorama de la Seguridad para las provincias bajo análisis, a efectos de lograr comparabilidad.

reducido control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos.

La teoría de Public Choice analiza el terreno de la política con visión económica.² Trata de entender el proceso político en términos de modelos económicos que analizan el comportamiento individual. Este último está basado en los principios neoclásicos de egoísmo, racionalidad de los agentes y maximización de la utilidad. Los políticos, los burócratas y los grupos de interés sólo buscan obtener renta (son *rent-seekers*, según la denominación usual en economía).³

Para los economistas del Public Choice los actores políticos están motivados por su interés personal, existen fallas de mercado y fallas ocasionadas por la intervención del Estado. En ocasiones éste es incapaz de corregir las fallas del mercado y nos encontraríamos lejos del óptimo de Pareto.⁴

En determinadas circunstancias, el mercado competitivo asigna los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto. Cuando no se satisfacen tales condiciones, está justificada la intervención del Estado en el mercado. Aún cuando el mercado sea eficiente en ese sentido, pueden existir otras dos razones que justifiquen la intervención del Estado: el mercado competitivo puede dar lugar a una distribución de la renta que no sea deseable desde el punto de vista social, y hay quienes creen que los individuos no juzgan correctamente los bienes que consumen, lo que justifica la provisión pública de algunos bienes, llamados preferentes.

La Economía del Bienestar se ocupa de los criterios para evaluar distintas medidas económicas. Tiene en cuenta la eficiencia y la equidad. Los

2 Como bibliografía relacionada puede mencionarse:

Lemieux, Pierre, *The Public Choice Revolution*, Publicación Universidad de Quebec, Canadá, 2004.

Nesslein, Thomas, *Public Choice Theory*, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2003.

Shaw, Jane, *Public Choice Theory*, Political Economy Research Center, Montana, 2004.

3 Ross, Kelley, *Rent seeking, Public Choice, and the Prisoner's Dilemma*, 2002.

El documento original puede ser consultado en <http://www.friesian.com/rent.htm>

4 El economista Wilfredo Pareto definió el concepto de "óptimo de Pareto", según el cual una distribución de riqueza es paretiano-preferida a otra cuando alguno de los individuos ha visto aumentada su utilidad, sin que haya disminuido la de ningún otro. Realizando sucesivos mejoramientos paretianos se alcanzará una situación óptima. Un óptimo paretiano es una situación en la que nadie puede conseguir un aumento en su utilidad total sin que ello implique disminución en la utilidad de otro. Ver Pareto, Vilfredo, *Manual de Economía Política*, 1906 y *Considerazioni sui principi fondamentali dell'economia politica pura*, Giornale degli Economisti, 1893.

poderes públicos no trazan curvas de posibilidades de utilidad ni calculan funciones sociales del bienestar, pero sí intentan identificar las consecuencias que los programas gubernamentales tienen para los diferentes grupos de la población. Se identifica el conjunto de oportunidades y se analizan las disyuntivas entre la eficiencia y la igualdad, llegando a un equilibrio entre las dos que podría representarse como una curva social de indiferencia, que describe la actitud de la sociedad hacia la igualdad y la eficiencia.

La función social de bienestar constituye un marco dentro del cual pueden analizarse las consecuencias distributivas de una política. Expresa el aumento de la utilidad de una persona necesario para compensar la disminución de la utilidad de otra. En la función social de bienestar utilitarista, el bienestar social es igual a la suma de las utilidades de los miembros de la sociedad. En la función social de bienestar rawlsiana, el bienestar social es igual a la utilidad del miembro de la sociedad peor situado.⁵

Al no haber unanimidad, en general, y no existir ningún mecanismo aceptable para “sumar” las preferencias de los diferentes miembros de la sociedad para llegar a una función social de bienestar, los economistas han intentado utilizar una extensión de la Teoría Contractual del Estado, según la cual los individuos firman un “contrato” que asigna derechos y poderes al Estado, a cambio de los cuales éste les suministra servicios. Para que un programa de gobierno sea “aceptable”, el bienestar de los contribuyentes debería ser mayor que si no existiera el Estado.

La eficiencia en el sentido de Pareto, exige que los bienes públicos se suministren hasta el punto en el que la suma de las relaciones marginales de sustitución sea igual a la relación marginal de transformación. Cada nivel de consumo de un bien público óptimo va acompañado de una distribución de la renta diferente.

Las diferencias entre la empresa privada y el ámbito público consisten en que la primera puede construir una función de demanda definida para sus productos. En el caso de los bienes públicos que ofrece el Estado, las preferencias nunca son reveladas en su totalidad por los consumidores con

5 Ver Rawls, John, *A theory of Justice*, Oxford University Press, 1973.

la finalidad de pagar menos impuestos. El problema de los mecanismos voluntarios para suministrar bienes públicos se debe a que algunas personas tratan de disfrutar de los beneficios de tales bienes pagados por otros, sin incurrir en costo alguno (son *free riders*). En virtud de esta dificultad los economistas construyen una función de bienestar social teórica, como se explicó precedentemente, que no siempre es representativa de la demanda real del bien público.

Otra diferencia consiste en que el interés personal produce buenos resultados en el sector privado, mientras que en el terreno público el comportamiento motivado por el interés personal de los políticos produce resultados alejados del interés público y de la eficiencia. Los funcionarios burócratas tratan de maximizar sus presupuestos para obtener mayor poder y esto lleva a gastos superfluos y a una ineficiente utilización de los recursos.

El análisis costos-beneficios sociales utiliza los mismos procedimientos que el de los costos y los beneficios privados, con la salvedad de que tiene en cuenta una gama más amplia de consecuencias y de que los precios a los que se evalúan los factores y los productos pueden no ser los precios de mercado. La tasa de descuento que utiliza el Estado para evaluar los proyectos puede ser diferente de la que utilizan las empresas privadas. En las evaluaciones pueden introducirse consideraciones distributivas, ponderando los beneficios que obtienen los diferentes grupos o valorando sus consecuencias mediante alguna medida de la desigualdad.

En el presente trabajo se consultó bibliografía relacionada con la toma de decisiones en el ámbito privado, a efectos de comprender mejor las diferencias de este con el ámbito público. Es de destacar que en el sector privado se aplican modelos decisorios para minimizar la ineficiencia proveniente de la incertidumbre del contexto en el cual se toman las decisiones. El modelo político es adaptativo, sustentado en sistemas flexibles basados en la información obtenida de los errores, procurando evitar el máximo de los fracasos. Se sustenta en el sentido común, la intuición y las capacidades naturales de los decisores.

El proceso decisorio es más dificultoso en el ámbito público, dado que las decisiones no se toman de manera unánime sino que se asume que las

decisiones mayoritarias son aquellas que conllevan el bienestar social. Las elecciones por mayoría acarrearán problemas debido a que las mayorías unánimes no existen; a raíz de esto se utiliza la noción del votante mediano. El equilibrio del sistema de votación por mayoría no da lugar, en general, a una provisión eficiente de bienes públicos; la cantidad suministrada puede ser insuficiente o excesiva. Por todo esto, en esta teoría, el ámbito público es propenso a generar ineficiencias.

Otra parte de la bibliografía existente se basa en las tendencias actuales que intentan llegar a una mayor racionalidad en las decisiones políticas y a la implementación de presupuestos por resultados. Se privilegia la necesidad de flexibilizar los procedimientos subordinándolos a la exigencia de mayores y mejores resultados. Así, los conceptos de enfoque al ciudadano, visión participativa, reingeniería de los procesos y reinención de la organización pueden ser incorporados en el Estado actual. De esta forma, se introducen nociones del mercado en el ámbito público a efectos de lograr mayor adaptabilidad en los procedimientos, generar incentivos en los agentes y disminuir la ineficiencia propia del Estado.

Esta bibliografía está relacionada con las visiones modernas de funcionamiento del Estado vinculadas a la teoría de New Public Management.⁶ En conclusión, estas visiones aplican el pensamiento gerencial de las empresas privadas en el terreno de lo público. Tales teorías son subyacentes a las reformas realizadas en los últimos años en los países industrializados.

También se trata de que los sistemas políticos fomenten la participación ciudadana en el proceso decisorio y que las decisiones sean oportunas, eficientes y transparentes. Se plantea cambiar la visión tradicional de modelo político adaptativo por una donde exista una clara definición de medios y fines. El análisis del presupuesto ilustra el grado de efectividad y eficiencia del gasto.

Para entender el proceso presupuestario, la Teoría Neoclásica (predominante en la actualidad y centrada en el estudio del mercado) presenta dos corrientes. Según la primera, la Teoría del Bienestar explicada anteriormente, el Estado

6 Esta teoría entiende que una orientación hacia el mercado en el sector público llevará a una mayor eficiencia gubernamental. Ver: Martin Boston, Pallot, Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press, 1996; Las Heras, José M., *Estado eficiente. Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico*, Buyatti Editorial, Buenos Aires, 2004.

interviene para mejorar el nivel de satisfacción y considera una función de utilidad agregada, se intenta subsanar las fallas del mercado. En base a la segunda corriente, la Escuela de las Decisiones Colectivas,⁷ lo importante es entender el proceso político que opera detrás de las relaciones de intercambio sin asignar importancia a la función de utilidad colectiva en términos cardinales, se focaliza en las fallas del proceso político y no en las del mercado.

Maximizándose la eficiencia en el funcionamiento del Estado, se reducen los espacios de discrecionalidad y corrupción, lo que aumenta la transparencia. Relacionado con esto cabe destacar el rol de la ciencia y la tecnología en el desarrollo social, y la importancia de trasladar la información tecnológica hacia la productividad económica como ocurre en los países exitosos.

Gran parte de la bibliografía prioriza los temas de calidad y transparencia en la gestión pública. Esto es fundamental para contrarrestar la desestabilización macroeconómica, las distorsiones en la asignación de los recursos y las desigualdades económicas. En palabras de Stiglitz, “la gestión eficiente del Estado es en sí misma un bien público”.⁸

3. Abordaje del tema en Argentina

3.1 Sistema de administración financiera

La Argentina hoy cuenta con dos leyes que le otorgan coherencia al sistema de administración financiera. Por un lado, la ley n° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, de 1992, en la cual se encuentran plasmados los principios presupuestarios, en algunos casos de manera explícita y en otros implícitamente. Por otro lado, existe también la ley n° 25.917, de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, de 2004. Esta última crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, a los efectos de aplicar dicho régimen.

7 Para mayor explicación sobre la Escuela de las Decisiones Colectivas ver: Coleman, James, Social capital in the creation of human capital, American Journal of Sociology, Supplement, Vol. 95, pp. 95-120, The University of Chicago, Chicago, 1988.

8 Ver Stiglitz, Joseph, La Economía del Sector Público, Antonio Bosch Editor, 2da edición, Barcelona, 1988.

A los fines de avanzar en la transparencia de las cuentas públicas, la ley establece que todas las jurisdicciones provinciales que adhieran a esa norma deben presentar en sus respectivos sitios web amplia información fiscal que permita conocer el estado de las finanzas públicas y de sus principales instrumentos legales.

3.2 Etapas del proceso

3.2.1 Formulación

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.

Un adecuado criterio a seguir consiste en la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, requiriéndose previa participación de las unidades ejecutoras suministrando información que permitirá enriquecer y ajustar las decisiones. Los límites a las unidades ejecutoras estarán dados por los techos presupuestarios.

Se evalúa si las partidas presupuestarias asignadas están en consonancia con los lineamientos de política económica proyectados por el gobierno nacional, si se realizó una proyección adecuada de las variables macroeconómicas de corto plazo. También se intenta determinar si se cumple la racionalidad presupuestaria, si los gastos representan reales prioridades de la jurisdicción. Se debe verificar el grado de sinceridad con que se formuló el presupuesto, si las previsiones de gastos responden a cifras ciertas y necesarias y si las estimaciones de recursos responden a la recaudación a obtener. En el caso de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse. Todo esto a efectos de cumplir con el principio de especificación.

El logro de niveles aceptables de transparencia en el proceso presupuestario resulta uno de los factores claves para determinar el éxito de medidas dirigidas a regular dicho proceso, como base para un aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público. Se intenta verificar el cumplimiento de las reglas de transparencia presupuestaria:

- Definición clara de funciones y responsabilidades.
- Acceso público a la información.
- Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.
- Integridad de información.

Una vez recopilada la información de la jurisdicción o entidad, se lleva a cabo su procesamiento y análisis. Se intenta conocer: de dónde surgen las orientaciones para determinadas políticas, sus objetivos internos y externos, cuáles son los productos terminales e intermedios del organismo, qué técnicas se emplean en la producción, qué relaciones existen entre los sectores y quienes son los responsables por el manejo de los recursos reales y financieros. El compromiso político de las autoridades, si estas participan plenamente en el proceso decisorio, en busca de una gestión más eficaz y orientada al ciudadano.

Se realiza una revisión integral del gasto a efectos de evaluar los objetivos, programas y procedimientos de la institución. Con esto se evalúa la congruencia entre los objetivos y los programas de una institución, y la coherencia de los procedimientos empleados, para observar la relación físico-financiera de la gestión presupuestaria.

Se estudia si la programación presupuestaria establece una adecuada relación entre los elementos que la conforman: metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y recursos financieros. Y si la definición de metas y los objetivos a alcanzarse a través del presupuesto se efectúan atendiendo a las políticas públicas.

Se requiere claridad y precisión en los objetivos a alcanzar y los instrumentos a utilizar, ya que en base a ello se juzga y analiza la marcha de la gestión presupuestaria pública. Cuando las políticas presupuestarias no derivan de políticas globales, es sumamente complejo evaluar si la contribución efectiva que hacen las instituciones públicas, mediante el logro de sus objetivos y metas, es la más eficaz.

En relación con los criterios de eficiencia y eficacia, estos implican un cambio en la mentalidad de los funcionarios tendiente a adoptar actitudes favorables al análisis crítico de las actividades; y a relacionar causas y efectos, con

el fin de dirigir los programas del sector público con criterio de gerencia administrativa, y decidir oportunamente en base a la información sobre resultados objetivos de los programas, en lugar de restringirse a considerar solamente el monto de gastos y su relación con los créditos aprobados. En esta etapa se evalúa la actitud de los funcionarios con respecto a estas cuestiones.

Se determina si los objetivos expresados en el presupuesto son posibles de alcanzar y complementarios entre si, lo cual hace a la factibilidad.

Se verifica si existen programas o proyectos de inversión para los cuales se utilizó el presupuesto plurianual. Se analiza así si la presupuestación cumple con el requisito de continuidad a través del tiempo; es decir, si cada uno de los elementos del presupuesto anual se apoya en los resultados de ejercicios anteriores y si se toman en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros. En caso de haberse utilizado este tipo de presupuesto se analizará la lógica de las proyecciones.

En el caso de existir partidas que contemplen créditos presupuestarios para contratar obras, bienes y servicios cuya ejecución exceda el ejercicio presupuestario, se analiza la información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro, el monto total del gasto y los cronogramas de ejecución física. Todo esto a efectos de detectar desvíos y evitar su proyección a futuro, y también para verificar la racionalidad del gasto y la continuidad presupuestaria.

Se analiza si existe coherencia entre la programación física y financiera. Deben conocerse los criterios o supuestos en base a los cuales se programaron los ingresos y los gastos.

Se verifica que no existan partidas de gastos compensadas con recursos y también que no existan partidas con afectación específica, ya que los recursos deben ser de libre disponibilidad y no deberían tener un destino prefijado.

En el caso de las estructuras programáticas, se releva información sobre la jurisdicción a efectos de obtener conocimiento sobre el procedimiento que se sigue para su creación, quién lo hace, cómo lo hace, con qué recursos reales y financieros se cuenta y cuánto se necesita de cada uno.

3.2.2 Aprobación o autorización

Se presta atención al cumplimiento del principio de descentralización operativa, al nivel de detalle operativo con que se llevan a la práctica las decisiones políticas. A medida que aumenta la desagregación en los clasificadores y categorías de programación, la transparencia mejora. Cabe agregar que la expresión del presupuesto tiene que ser tal que permita encontrar en él una verdadera *guía de acción* que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

Se analizan partidas cuya composición y manejo generen dudas y puedan ser pasibles de discrecionalidad por parte de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, fondos fiduciarios, gastos y contribuciones figurativos, gastos de carácter reservado (ley n° 18.302) y otros.

Se observa si existen recursos propios de cada jurisdicción con afectación específica, pudiendo generarse discrecionalidad y atentándose contra el principio de integridad o universalidad (relacionado con el criterio de no afectación).

Se verifica si las distintas unidades responsables de la ejecución trabajan en estrecha coordinación, respetando de todas formas la necesaria división del trabajo.

3.2.3 Ejecución

La aplicación de un sistema de programación de la ejecución permite acercar las previsiones a la realidad de las variables que afectan la gestión, disminuye la posibilidad de desvíos relevantes y transforma al presupuesto en un instrumento idóneo del proceso de toma de decisiones en los diversos niveles de la institución, dando lugar a la adopción de las medidas correctivas en el momento oportuno.

Se evalúa si existe motivación en la institución para programar las actividades, vigilar el cumplimiento de las metas y volúmenes de trabajo, y la búsqueda de la mejor combinación de recursos humanos, materiales y financieros. Esto es de suma importancia para los resultados de todo el proceso presupuestario. Debe existir un sistema de programación de la eje-

cución física y financiera del presupuesto, y esta debe ser comparada con la información de ejecución.

La información de programación y ejecución física de los programas y proyectos de inversión debe ser suministrada a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) por las jurisdicciones y entidades. Se verifica el cumplimiento de estas disposiciones. Para medir el grado de avance en la ejecución financiera del presupuesto a nivel global, institucional y programático se utilizarán los estados de ejecución presupuestaria que produce el Sistema Integrado de Información (SIDIF).

El análisis de los desvíos financieros entre lo programado y ejecutado trimestralmente se realiza a nivel global e institucional, comparando las cuotas de gasto devengado con el respectivo gasto efectivamente ejecutado. La evaluación a nivel de categorías programáticas se debe llevar a cabo tanto en términos de grado de avance en relación a la programación anual, como de desvíos entre lo programado y ejecutado trimestralmente.

La etapa de ejecución del presupuesto abarca al conjunto de operaciones o de actos reglamentados que tienen como objeto recaudar los distintos recursos públicos y realizar los gastos públicos o inversiones previstas por aquél.

Uno de los productos de esta etapa está conformado por diversos informes de seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto que se elaboran en la ONP. Se verificará si cada jurisdicción o entidad informa *online* sus actividades para facilitar el adecuado control.

Por el lado de las erogaciones, la ejecución financiera de todas ellas se expresa a través de la etapa del gasto efectivizado bajo el criterio contable del devengado, ya que se considera que es el momento del gasto que posibilita la vinculación con la provisión de bienes y servicios. Por el lado de los ingresos, se registran de acuerdo con el momento de su percepción.

Las cifras contenidas en los diversos documentos tienen carácter de provisorio, ya que la información definitiva se da a conocer con la presentación de la Cuenta de Inversión al Congreso de la Nación.

Se trata de detectar factores que obstaculicen la fluida realización de esta

etapa y se identifican cuestiones que alejen a la ejecución de las acciones administrativas de los objetivos de la presupuestación.

Se observa el estado de la tecnología utilizada en la administración, si esta permite generar informes y soportes de la actividad acordes a los fines del sistema presupuestario. Se identifican las limitaciones de los diferentes instrumentos para hacer un uso adecuado de la información que los mismos proveen.

Se evalúa si existe flexibilidad, si los distintos niveles administrativos tienen poder suficiente para modificar los medios en beneficio de los fines prioritarios del Estado.

Se determina el nivel educativo de las personas responsables de la toma de decisiones vinculadas a acciones presupuestarias, la capacitación de los involucrados y la perseverancia para el logro de resultados.

3.2.4 Evaluación y control

La evaluación presupuestaria se orienta al análisis de los resultados y efectos de los programas presupuestarios referidos al área de seguridad.

Todo sistema de evaluación se justifica si a través del mismo es posible analizar la eficiencia con que se proveen los bienes y servicios, así como el grado de eficacia verificada para la materialización de las políticas y objetivos previstos.

Por eficiencia se entiende la mejor combinación y la menor utilización posible de los recursos reales y financieros necesarios para proveer bienes y servicios. Por tanto, el concepto de eficiencia es utilizado para analizar los procesos de provisión de bienes y servicios de las instituciones, a nivel de cada centro de gestión y de la red de acciones presupuestarias. Para determinar el nivel de eficiencia de una determinada acción pública, es necesario comparar las relaciones insumo-producto, producto-producto y otros indicadores de gestión, tanto del momento que se está analizando con las correspondientes a períodos anteriores, como con relación a un determinado estándar de referencia.

El concepto de eficacia está ligado, por lo tanto, al análisis del grado de contribución de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a las respectivas políticas y objetivos funcionales y regionales. En el orden práctico, se define como eficacia la relación entre lo ejecutado y lo programado, también denominada efectividad.

Un sistema de evaluación de la gestión presupuestaria implica efectuar análisis de eficiencia y eficacia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Los aspectos no cuantificados de la gestión presupuestaria tienen igual y, en muchos casos, mayor relevancia que los cuantificables.

Se utilizan indicadores de desempeño que abarquen las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los logros o resultados. Se observa si actualmente se utiliza algún tipo de indicador como guía para la toma de decisiones. La información sobre indicadores de desempeño y la evaluación correspondiente deben ser empleadas como guía para la toma de decisiones sobre asignación de los recursos y revisión, y para hacer ajustes en los programas por parte de los responsables de la implementación.

Básicamente, son dos los sistemas de información que requieren un sistema de evaluación: el contable y el estadístico. La información que fluye a través de ambos permite la elaboración de indicadores, al combinarse las variables reales con las financieras.

A tal efecto, se realizan los siguientes pasos para llevar a cabo la evaluación:

- Medición de la relación entre la provisión de bienes y servicios y los insumos empleados.
- Relación entre los bienes y servicios provistos y lo programado.
- Análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas.
- Definición y tipificación de las acciones correctivas que deben adoptarse.

4. Uso de los clasificadores presupuestarios en el ámbito nacional y provincial

4.1 Presupuesto nacional

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.

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.

La estructura básica de las clasificaciones presupuestarias facilita la adopción de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario.

Dentro de los objetivos y finalidades de las clasificaciones, se puede mencionar que:

- Facilitan la determinación del volumen y composición de los gastos en función de los recursos proyectados, de las necesidades de la sociedad y del impacto en otros sectores de la economía.
- Facilitan la proyección de variables macroeconómicas, fundamentales para el diseño de la política económica y la política presupuestaria. En estas circunstancias, permiten valorar el grado de participación del gobierno en el desarrollo económico y social, y medir las metas y políticas gubernamentales.
- Permiten la valoración de los resultados económico y financiero, y el análisis de sus consecuencias.
- Posibilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público, y su impacto en la economía y en los sectores particulares.
- Hacen posible la ejecución financiera del presupuesto.

En su estructura deben contemplarse las necesidades de información de los macrosistemas de cuentas con los que está relacionado el sector público, como son las cuentas nacionales y las estadísticas de finanzas públicas. Para

esto, el sistema de clasificaciones presupuestarias considera como ingreso toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos), y como gasto, toda transacción que implica una aplicación financiera (uso de fondos).

Los recursos se originan en transacciones que representan resultados positivos (ingresos corrientes), disminución de activos e incremento de pasivos, en tanto que los gastos son transacciones que representan resultados negativos (gastos corrientes), incremento de activos y disminución de pasivos.

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económica financiera de las instituciones públicas. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión, y su mayor agregación en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión pública.

Cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado. No obstante, en su diseño deben considerarse las necesarias interrelaciones que existen entre los distintos clasificadores. A fin de precisar las interrelaciones, es necesario distinguir los analíticos o primarios (a través de los cuales se registra cada transacción)- sean éstos de recursos o de gastos, de los derivados que surgen de la combinación de dos o más clasificadores.

Clasificadores primarios:

- Institucional.
- Por rubros de recursos.
- Por objeto del gasto.
- Por localización geográfica.
- Por tipo de moneda.
- Por fuente de financiamiento.
- Por categoría programática.

Clasificadores derivados:

- Por finalidad y función.
- Por la naturaleza económica de los gastos.
- Por la naturaleza económica de los recursos.

4.2 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.

Clasificaciones válidas para todas las transacciones

- 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.

- Por tipo de moneda: agrupa 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

- Por rubros: 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. 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.

- Por su carácter 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. Las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.

Clasificaciones de los gastos públicos

- Por ubicación geográfica: 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.

- Por objeto: es 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. Existen tres niveles de cuentas: el de los incisos, el de las partidas principales y el de las partidas subparciales.

- Por su carácter económico: 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. El gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

- Por finalidades y funciones: 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 alcanzarlos. Esta clasificación es fundamental para la toma de decisiones del poder político.

- Por categorías programáticas: implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividades y obras). El cálculo primario se realiza a través 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 fuentes de financiamiento: presenta los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. 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.

Clasificaciones combinadas de los recursos y gastos

Constituyen agrupaciones de los gastos y recursos públicos que se elaboran con fines de análisis y toma de decisiones en los diferentes niveles del sector público.

- Económica – por rubro de recursos: se utiliza para apreciar la estructura económica de los recursos, diferenciándose los corrientes, los recursos de capital y las fuentes financieras.

- Por finalidad, funciones y clasificación económica de los gastos: indica la interacción de las finalidades y funciones con el carácter económico del gasto; mide la importancia relativa del destino económico de los gastos en cada una de las finalidades y funciones.

- Institucional y económica de los gastos: es utilizada para apreciar la estructura económica del gasto institucional. Su importancia radica en que permite determinar a nivel institucional la orientación y estructura del gasto, y por ende, cuáles son las instituciones que contribuyen a la formación bruta de capital fijo.

- Económica – por objeto: permite observar la parte de los gastos, clasificados por incisos, que se orientan a los gastos corrientes, de capital o para aplicaciones financieras.

- Institucional y por finalidades y funciones del gasto: permite apreciar la función principal o el fin que estiman darle las instituciones al gasto público, permitiendo a la vez observar el grado de cumplimiento que se ha obtenido y estimado en un período determinado, en relación con las políticas gubernamentales.

- Por finalidad, funciones y objeto del gasto: permite apreciar el gasto público detallado para cada uno de los incisos del clasificador por objeto del gasto, como personal, bienes de consumo, transferencias, activos financieros y servicios de la deuda, y disminución de otros pasivos, asignados a cada una de las finalidades y funciones. Permite observar la contribución de cada uno de los incisos a las finalidades y funciones en relación con las políticas gubernamentales.

- Institucional del gasto según la fuente del financiamiento: muestra el tipo de financiamiento de los créditos presupuestarios de cada una de las instituciones. Permite conocer la forma de aplicación de los recursos propios o afectados para solventar los créditos presupuestarios de cada uno de los incisos del gasto, y muestra la presión que sobre el Tesoro Nacional ejercen las distintas instituciones cuyo financiamiento se hace por esta fuente.

- Institucional – por objeto del gasto: muestra los créditos presupuestarios que la institución pública empleará en un período dado, especificando cada uno de los incisos del gasto. Tiene un objetivo de carácter administrativo y contable, por lo cual facilita el registro contable de los gastos y permite el control financiero de los mismos.

- Geográfica – institucional: los gastos se ordenan según el destino geográfico e institucional que se les da a los mismos, y tiene como uno de sus propósitos armonizar la magnitud de los datos estadísticos que se producen en diversas ubicaciones geográficas, reflejando el sentido y alcance de las acciones que realiza el sector público.

- Institucional – por programa: se ordenan los gastos tomando en cuenta los créditos presupuestarios a nivel de los programas y de categoría programática que se conforman por agregación. Permite observar el aporte de las instituciones en la consecución de las políticas gubernamentales.

- Por programas – por objeto del gasto: permite observar la demanda de los recursos reales y financieros que se asignan a cada una de las categorías programáticas.

- Cuenta de ahorro, inversión, financiamiento y sus resultados: tiene por propósito ordenar las cuentas públicas de modo de permitir su análisis económico, es decir, la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía del sector privado o, más aún, en la economía global o general. Permite determinar las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de consumo, gastos de transferencia, gastos corrientes, ahorro corriente, gastos en inversión real, gastos de capital, recursos de capital, resultado financiero (déficit o superávit fiscal), fuentes financieras (por ejemplo: uso del crédito) y aplicaciones financieras (por ejemplo: amortización de la deuda). A su vez, esas magnitudes corresponderán a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, administración nacional, empresas públicas, fondos fiduciarios, sector público nacional, provincias, municipalidades, sector público argentino. La cuenta permitirá determinar implicancias económicas del presupuesto del sector público y su ejecución, tales como: consumo público, inversión pública, presión tributaria, pagos de transferencias, presión tributaria neta de transferencias, participación del sector público en la demanda agregada, valor agregado público, déficit o superávit fiscal, financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit o utilización del superávit público.

4.3 Presupuestos provinciales

Cada provincia tiene su propia clasificación presupuestaria pero en términos generales estas son similares a la clasificación nacional.

La Ley n° 25.917, de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal a los efectos su aplicación. Este consejo delega al Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina la elaboración de los conversores que utilizarán los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para obtener clasificadores presupuestarios homogéneos con los aplicados en el ámbito del gobierno nacional. Cada gobierno provincial aprueba los conversores que le correspondan mediante una normativa emanada del área con competencia en la materia.

Tales conversores se utilizan actualmente, pero sólo para los conceptos de recursos, erogaciones, fuentes financieras y aplicaciones financieras (Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento). El resto de las clasificaciones presupuestarias no tienen conversores que las hagan homogéneas a nivel país. Si bien se está trabajando para lograr tal homogeneización, las provincias que hasta ahora adoptaron la grilla de conversores son: Buenos Aires, Río Negro, Santiago del Estero y La Rioja.

Forma de Presentación

El Presupuesto Público es expuesto en los sitios web de los respectivos ministerios de economía/hacienda/finanzas de cada provincia, a través de las subsecretarías y/o direcciones vinculadas a la temática presupuestaria.

Es de mencionar que no existe estandarización en cuanto a la forma de presentación que cada provincia adopta, y los sitios web reflejan claramente tales diferencias.

Se encuentran expuestos para el período 2002-07 los presupuestos de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Córdoba lo presenta a partir de 2003 y Río Negro a partir de 2004.

El Presupuesto General del año 2007 se expone para cada provincia de la siguiente forma:

BUENOS AIRES

- Mensaje y articulado de la Ley de Presupuesto.
- Planillas anexas: en estas se encuentra la clasificación económica del gasto, el total de recursos, la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, las fuentes-aplicaciones financieras, las contribuciones-gastos figurativos, el resumen del número de cargos y de horas cátedra, los gastos de función y corrientes y el Presupuesto Plurianual 2006-2008.
- Planillas consolidadas: en estas se encuentra la clasificación por finalidad-función-objeto del gasto, la composición del gasto por nivel institucional-programa y objeto del gasto, el analítico por régimen estatutario y agrupamiento ocupacional, los gastos de ejercicios futuros consolidados y los proyectos (obras) por partidos.

- Políticas presupuestarias y descripciones de programas: contiene una descripción detallada de tales conceptos para cada jurisdicción.

CÓRDOBA

- Presupuesto general: contiene información sobre las leyes y mensaje de elevación (incluye Presupuesto Plurianual 2007-08-09), el análisis global del gasto, los organismos descentralizados y los ingresos.
- El análisis global del gasto incluye el presupuesto en sus distintas clasificaciones e información sobre fuentes y aplicaciones financieras, planta de personal y la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.
- Distribución del gasto por programa: contiene los montos por programa, la planta de personal, el plan de obras públicas, la descripción y metas por jurisdicción y programas, y los mapas por jurisdicción.

MENDOZA

- Versión tomo ministerio: se presenta el presupuesto por cada organismo público o ministerio. Allí se encuentra, por ejemplo, el presupuesto correspondiente al Ministerio de Seguridad y al Ministerio de Gobierno. Estos últimos, entre otros, se han revisado en el presente estudio a efectos de detectar la totalidad de las partidas inherentes al área de seguridad.
- Versión tomo provincia: se presenta el presupuesto de manera general para toda la provincia. Encontramos en esta versión el mensaje de elevación, la Ley de Presupuesto y sus modificaciones, el esquema de ahorro-inversión-financiamiento, las erogaciones provinciales, los recursos provinciales, el presupuesto consolidado por organismos autárquicos, el plan de trabajos públicos, la planta de personal, la Ley de Responsabilidad Fiscal (provincial y nacional), el presupuesto plurianual, un programa de inversión (trabajos públicos), indicadores provinciales y, por último, una serie de indicadores fiscales, financieros, sectoriales y tributarios.

RÍO NEGRO

Bajo el título “Presupuesto General de Gastos y Recursos para la Administración Pública 2007”, se presenta información tal como: formularios

e instructivos, clasificadores presupuestarios, Ley de Presupuesto, decreto de distribución, resoluciones sobre indicadores fiscales y financieros, otras resoluciones y decretos, presupuesto plurianual y programación presupuestaria y financiera. Adicionalmente, se muestra información sobre empresas públicas y fondos fiduciarios.

Ingresando al decreto de distribución puede accederse a los anexos del Presupuesto 2007:

- Planilla anexa n° 1: contiene información sobre las jurisdicciones y sus respectivos programas/actividades/obras.
- Planilla anexa n° 2: presenta un detalle del total de recursos.
- Planilla anexa n° 3: contiene información sobre Lotería de la Provincia para obras de acción social.
- Planilla anexa n° 4: contiene información sobre el Instituto Autárquico Provincial del Seguro.
- Planilla anexa n° 5: contiene información sobre el Instituto Provincial del Seguro de Salud.

Ingresando al Presupuesto Plurianual 2007-09, se encuentra el esquema ahorro-inversión, el detalle de gastos por finalidad-función y nivel institucional, el detalle de gastos por objeto y nivel institucional, el detalle de recursos por naturaleza económica y nivel institucional, el detalle de gastos por naturaleza económica y nivel institucional y el programa de inversiones por nivel institucional.

De todas formas, el presupuesto no se presenta expuesto conforme la totalidad de clasificaciones existentes sino según la información brindada a través de las planillas anexas mencionadas en el punto anterior.

CATAMARCA

• Leyes de presupuesto promulgadas: Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 presentado al Senado y a la Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca

- Mensaje de elevación del presupuesto.
- Planillas anexas: no son accesibles desde el sitio web.

De idéntica forma, presenta información sobre los presupuestos de los años 2005/2006.

SANTA FE

- Capítulo I: contiene información de tipo consolidado para la administración provincial, reflejando lo correspondiente a la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. Se encuentra información vinculada con la composición del gasto por naturaleza económica, objeto, nivel institucional, finalidad, distribución geográfica; y con la composición de recursos por contribuciones y gastos figurativos, fuentes y aplicaciones financieras; datos sobre RR.HH. y cupos fiscales.

- Capítulo II: se presenta la información correspondiente a la administración central. Se obtienen datos sobre la composición del gasto por entidad, naturaleza económica, finalidad, distribución geográfica, fuente de financiamiento, entidad, procedencia, objeto, nivel institucional, función; composición de los recursos por naturaleza económica y por procedencia, contribuciones y gastos figurativos, fuentes y aplicaciones financieras, gasto institucional por programas y carácter económico.

- Capítulo III: la misma información del capítulo II para organismos descentralizados.

- Capítulo IV: se encuentra la misma información para las instituciones de seguridad social. Además, aquí se encuentra un esquema de ahorro-inversión-financiamiento para dichas instituciones y para las empresas del Estado.

Asimismo, la provincia presenta información sobre:

- Analítico de recursos y erogaciones para la administración central, los organismos descentralizados, las instituciones de seguridad social y las empresas y sociedades del Estado.

- Proyectos de inversión.
- Planta de cargos.
- Legislación sobre materia presupuestaria.
- Presupuesto Plurianual 2006-08, 2007-09.
- Presupuesto prorrogado.

CORRIENTES

- Ley n° 5778, Presupuesto 2007: introducción, datos de interés, resumen de gastos y recursos, cuadros comparativos de leyes presupuestarias 2003 a 2007, cuadro comparativo de ejecución presupuestaria provisoria 2006 – pro-

yecto elevado 2007. El presupuesto tiene un total de 11 hojas.

En el sitio web de la Contaduría General de la Provincia, puede accederse a información económica adicional donde se encuentra el presupuesto general – ejercicio 2006, presupuesto general de gastos y cálculo de recursos consolidado (administración central y organismos descentralizados no autofinanciables). Ejecución presupuestaria del ejercicio económico 2005/2004/2003, donde se presenta información de recursos y gastos de la administración central y los organismos descentralizados no autofinanciables, organismos descentralizados y empresas del Estado y principios presupuestarios.

TUCUMÁN

La versión presupuesto sintético 2007, dentro de la página web del Ministerio de Economía de la provincia, presenta:

- Ley de Presupuesto General.
- Planilla anexa n° 1: detalle de gastos por nivel institucional y naturaleza económica.
- Planilla anexa n° 2: detalle de los gastos por finalidad y nivel institucional.
- Planilla anexa n° 3: recursos y gastos figurativos de la administración provincial.
- Planilla anexa n° 4: estimación de recursos por naturaleza económica y nivel institucional.
- Planilla anexa n° 5: detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Administración provincial.
- Planilla anexa n° 6: detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Administración central y poderes del Estado.
- Planilla anexa n° 7: detalle de recursos por rubro y fuente de financiamiento. Organismos descentralizados y autárquicos.
- Planilla anexa n° 8: administración provincial. Ahorro-inversión-financiamiento (en pesos).
- Planilla anexa n° 9: organismos autárquicos.

5. Consideraciones finales

Entender a la seguridad como una política pública y comprender su naturaleza como tal, conocer las etapas y el marco legal que estructura el proceso presupuestario y analizar la forma de exposición y publicación del presupuesto, son las distintas partes que hacen al análisis presupuestario. Ahora bien, la transparencia no debe ser vista como una exigencia de los órganos de control, sino como una exigencia social sobre el administrador.

Todo administrador de recursos públicos tiene el deber de rendir cuentas de sus actos de gestión y del uso del dinero público. Para ello es necesario no solamente que se publique información, sino tener en cuenta la forma en que se presenta, la publicidad que se le hace y que pueda ser medida y comparable. La sociedad debe tener condiciones para incidir en la determinación de los bienes y servicios financiados con recursos públicos, lo que sólo es posible si hay transparencia en la administración y si los órganos de contralor están efectivamente involucrados en el esfuerzo de demostrar a la sociedad el uso real de sus impuestos. Si falta la transparencia, falta la principal herramienta que permite a una sociedad elegir correctamente.

Transparencia presupuestaria. El caso de la política de seguridad pública

Virginia Lencina

1. Introducción

El presente capítulo tiene por finalidad reflexionar sobre la transparencia en el proceso presupuestario, haciendo énfasis en las jurisdicciones provinciales, y su impacto en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las políticas de seguridad pública. Comenzando con el marco teórico que define el concepto de transparencia presupuestaria, sus elementos constitutivos y variables de análisis, se describen las condiciones esperables en cada etapa del proceso presupuestario, analizando la transparencia presupuestaria en las provincias. Finalmente, se identifican esquemas comunes que aluden a diferentes grados de transparencia.

La información ofrecida es producto del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto PNUD ARG/06/013, “Fortalecimiento de la conducción y coordinación de la seguridad pública en la República Argentina”. La principal herramienta utilizada para el relevamiento fue la entrevista personal con el actor clave y el análisis de la legislación pertinente.

2. ¿Qué es la transparencia presupuestaria?

El presupuesto refleja monetariamente las prioridades y las políticas públicas de un Estado. La transparencia en la asignación, la definición y el control de los fondos públicos es uno de los principios básicos de los sistemas democráticos. El acceso a la información en materia presupuestaria permite a la ciudadanía evaluar efectivamente cómo se están distribuyendo los fondos, a qué se asignan las prioridades, acotar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones, y generar un debate que alimente la equidad de acuerdo a las necesidades de la población.

Echar luz sobre la administración de los fondos, el cumplimiento del marco legal, la responsabilidad de los distintos poderes involucrados en el proceso presupuestario y el rol de los órganos de control, contribuye a disminuir los incentivos de la corrupción y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

La transparencia en el proceso presupuestario importa porque:

- Denota la accesibilidad y publicidad de los objetivos, compromisos y prioridades políticas expresadas en el presupuesto.
- Beneficia la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales.
- Incentiva la participación informada de la ciudadanía y de la sociedad civil en los debates sobre el presupuesto.
- Permite conocer el grado de efectividad del gasto público.
- Posibilita la detección de casos de corrupción.
- Contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del estado de derecho.

Emplearemos la palabra *transparencia*, entonces, para referirnos a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestario, al acceso de los ciudadanos a la información pública y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.¹

La tendencia de los países latinoamericanos a realizar mayores esfuerzos para garantizar la transparencia presupuestaria, responde a la llegada de la democracia y al incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al mismo tiempo, durante la década pasada, se llevaron adelante grandes procesos de transformación económica a través de la privatización de las empresas de servicios públicos. Esto impactó fuertemente en la masa de recursos a distribuir y generó fuertes inequidades sociales. Por tanto, la transparencia no sólo debe ser analizada desde la perspectiva del control ciudadano o político, sino también como base para la participación ciudadana en la definición del presupuesto público.

2.1 El acceso a la información pública

Uno de los indicadores del grado de transparencia presupuestaria es la regulación del derecho fundamental de acceso a la información pública.

En nuestro país, la Constitución Nacional, modificada en 1994, reconoce el derecho a pedir y recibir información pública.² Sin embargo, aún no con-

1 FUNDAR (Comp.), Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2003. Una comparación de 10 países, México, 2003.

2 República Argentina, Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe, 22 de agosto de 1994, art. 75, inc. 22.

tamos con una ley nacional que propicie y proteja este derecho. “Las leyes de acceso a la información pública proveen reglas y plazos que facilitan a las personas la obtención de información que tiene el Estado, y limitan posibles negativas o evasivas a la obligación de brindarla”³.

El Poder Ejecutivo Nacional sancionó en 2003 el decreto n° 1.172, que permite a los ciudadanos solicitar información que detenta ese poder.

Por otro lado, la situación normativa en las provincias es diversa. En algunos casos cuentan con leyes provinciales y ordenanzas municipales. A excepción del caso de Chubut, las normas han sido sancionadas con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, en la que se incorpora el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

Cuadro 1. Normativa provincial sobre acceso a la información pública

	Ley	Decreto	Año
Ciudad de Buenos Aires	104	-	1998
Nacional (PEN)	-	1.172/03	2003
Pcia. de Buenos Aires	12.475/00	Decreto reglamentario n° 2.549/04	2000 2004
Pcia. de Córdoba	8.803/99	-	1999
Pcia. de Chubut	3.764/92	-	1992
Pcia. de Entre Ríos	-	1.169/05	2005
Pcia. de Jujuy	4.444/89	Decreto reglamentario n° 7.930/03	1989 2003
Pcia. de La Pampa	1.654	-	1995
Pcia. de Misiones	-	929/00	2000
Pcia. de Río Negro	1.829/84	Decreto reglamentario 1.028/04	1984 2004
Pcia. de Salta	1.574/02	1.574/02	2002
Pcia. de Santiago del Estero	6.753/05	-	2005
Pcia. De Tierra Del Fuego	653/04	-	2004

Fuente: Elaboración propia.

Con mayor o menor grado de desarrollo en su implementación, se observa un esfuerzo por garantizar y plasmar formalmente el derecho de acceso a la información pública, ya sea a través de una ley o de un decreto.

³ Article XIX, Nuestro derecho a saber. Guía para usar la Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires, ADC, Buenos Aires, 2006.

De las nueve jurisdicciones visitadas en el marco del proyecto, sólo cuatro provincias cuentan con ley o decreto de acceso a la información pública. Sin embargo, todas están obligadas a proporcionar información fiscal y presupuestaria -en forma extensa- de acuerdo a lo previsto por la Ley de Responsabilidad Fiscal n° 25.917/04, **a la cual adhirieron de acuerdo a lo descrito en el siguiente cuadro.**

Cuadro 2. Provincias adheridas a la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Nación

Provincia	Ley de adhesión	Fecha
Buenos Aires	Ley n° 13.295 - Dto. n° 49/05	13/01/2005 Promulgada
Catamarca	Ley n° 5.144 - Dto. n° 05/05	07/01/2005 Promulgada
Cordoba	Ley n° 9.237 - Dto. n° 415/05	16/05/2005 Promulgada
Corrientes	Ley n° 5.639 - Dto. n° 2.843/04	13/12/2004 Promulgada
Mendoza	Ley n° 7.314 - Dto. n° 7/05	07/01/2005 Promulgada
Rio Negro	Ley n° 3.886 - Dto. n° 1.294/04	11/11/2004 Promulgada
Santa Fe	Ley n° 12.402 - Dto. n° 338/05	04/03/2005 Promulgada
Tucuman	Ley n° 7.442	04/10/2004 Promulgada

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.
http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/normativa/ambito_provincial.htm

2.2 Los espacios para la participación ciudadana y el control social

Otro de los indicadores del grado de transparencia del proceso presupuestario es la existencia de espacios de participación ciudadana en alguna de las etapas del mismo. La transparencia y la participación son la base de un proceso presupuestario democrático: “Transparencia y participación ciudadana van de la mano, sin embargo trascienden el proceso presupuestario y reflejan la naturaleza del buen gobierno en una sociedad. Sociedades abiertas y democráticas se caracterizan por una ciudadanía informada, canales formales de participación pública, mecanismos de rendición de cuentas, y procesos de gobierno transparentes”.⁴

4 Shapiro, Isaac, Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario, Proyecto Internacional de Presupuesto, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 2001.

Ciudadanos involucrados, activos, e informados aportan un contrapeso adicional al sistema presupuestario. Cuanto más amplia sea la participación de la sociedad, más profundo será el debate y más consenso social creará respecto de la definición de las políticas públicas.

2.3 El papel del Poder Legislativo

Nuestro sistema republicano de gobierno le asigna al Legislativo un papel central en el sistema presupuestario. Respondiendo al principio que dispone un sistema de pesos y contrapesos entre el poder Ejecutivo y Legislativo, este último tiene una función vital como contralor de los actos de gobierno.

Sin embargo, “un sistema transparente de presupuestación puede promover, pero no necesariamente garantizar, que el legislativo y la sociedad civil participen en asuntos presupuestarios. Hablar de condiciones significativas de transparencia no se limita a la disponibilidad de información, sino que también implica su utilidad para el debate público y para la formulación de políticas”⁵.

Muchos de los objetivos asociados con la transparencia (tales como que el gobierno rinda cuentas, que aumente la comprensión y el apoyo a las decisiones gubernamentales, o que mejore la eficiencia en programas gubernamentales), no pueden ser alcanzados sin la participación complementaria de las legislaturas y la sociedad civil.

3. La transparencia en las diferentes etapas del ciclo presupuestario

En las cuatro etapas generales del ciclo presupuestario resaltan aspectos ligados a la transparencia y la participación ciudadana:⁶

Formulación del presupuesto, cuando el Ejecutivo elabora el proyecto del presupuesto.

Si bien el principal actor en esta instancia es el Poder Ejecutivo, responsable de integrar las propuestas que elevan las diferentes jurisdicciones y enti-

5 Shapiro, Isaac, Op. Cit., p. 38.

6 Para esta clasificación se tomaron los criterios establecidos en la Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario, citada anteriormente, y en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sistema Público Nacional, n° 24.156.

dades, pueden existir instancias de consulta a la ciudadanía y la participación de varios actores. Este proceso lleva varias semanas y es programado con anterioridad. En general es coordinado por las áreas de presupuesto y finanzas, quienes establecen los tiempos para la formulación y las pautas para su elaboración. De ese modo, se deben disponer los indicadores clave que influyen en los ingresos y egresos, tales como crecimiento económico e inflación, así como las metas a alcanzar, el control del déficit fiscal o la deuda pública.

En general el presupuesto no es formulado partiendo de cero, sino sobre la base del último presupuesto, incorporando cambios medidos a partir del mismo.

Esta etapa es la más compleja para la participación ciudadana, toda vez que el Ejecutivo normalmente formula el presupuesto anual a puertas cerradas. En otros países se da a conocer el documento preliminar para su discusión pública, pero no es el caso argentino: se debe esperar hasta la presentación del proyecto de ley ante el Legislativo. Sin embargo, la ciudadanía organizada podría hacer aportes en esta etapa en las jurisdicciones específicas debido a que en general el presupuesto no difiere demasiado del anterior, de modo que se cuenta con esa información y se podrían acercar propuestas aunque más no sea por canales informales.

Aprobación, cuando el proyecto del presupuesto anual es presentado por el Ejecutivo ante el Poder Legislativo para ser debatido, modificado y aprobado.

En esta etapa los actores más relevantes son los legisladores. Es la fase que despierta más atención pública. Los medios de comunicación publican temas de alta sensibilidad social con mucha frecuencia. Es una oportunidad clave para la incidencia y la participación pública. Algunas legislaturas prevén instancias formales de participación como el mecanismo de audiencias públicas. Las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos individuales pueden acercar sus demandas a las comisiones temáticas. El establecimiento de mecanismos formales permite que los distintos grupos de interés tengan la misma oportunidad de presentar demandas, de modo que se desin-

centivan los circuitos de captura por parte de algún grupo en particular, disminuyendo los riesgos de corrupción. La ciudadanía debería tener acceso a las sesiones públicas de debate, ya sea en comisión o en pleno, y acceder al proyecto de ley y a los dictámenes de comisión principalmente.

Es la etapa que presenta las mayores posibilidades para participar y por ende, gozar de las oportunidades que la transparencia provee para facilitar el debate público y la formulación de las políticas.

Ejecución, cuando el gobierno ejerce los recursos públicos

Una vez que el presupuesto es promulgado, el Poder Ejecutivo establece por decreto la distribución de los fondos aprobados. En algunos casos, el Ministerio de Presupuesto y Hacienda centraliza el control sobre el gasto y las adquisiciones de bienes y servicios.

Es común observar que la ejecución del presupuesto difiere sustancialmente del aprobado. Las razones pueden estar vinculadas a situaciones de emergencia pública, a la variación en la proyección de la recaudación tributaria, al cambio en las prioridades del gobierno por razones políticas o sociales, a la utilización del Ejecutivo de facultades delegadas por el Poder Legislativo, o cuando las pautas de presupuestación no son claras y cuesta identificarlas, o que la falta de sistemas de reporte impiden que el Ejecutivo cuente con la información que éste necesita para controlar el flujo de los gastos. La publicidad de los informes –normalmente trimestrales y anuales– de la ejecución presupuestaria es fundamental en esta etapa para la promoción de la transparencia presupuestaria. Sin esa información la ciudadanía difícilmente pueda aportar su opinión al debate público, y de ese modo, reforzar el control social de las políticas públicas.

Control y evaluación, cuando se contabiliza y evalúa la efectividad del gasto

Esta es la última etapa del ciclo presupuestario y es por excelencia el principal indicador de transparencia presupuestaria. El Poder Eje-

cutivo debe reportar ampliamente al Poder Legislativo y al público. Además, en nuestro país existen instituciones dedicadas a ejercer el control de los gastos. En la esfera nacional existe la Auditoría General de la Nación, y a nivel provincial, las provincias tienen la figura del Tribunal de Cuentas como órganos de contralor externo. En general las contadurías generales son las que realizan el control interno. El control y la evaluación constituyen una parte integral del sistema administrativo del gasto público. Contar con esta información es fundamental: permite no sólo corregir desvíos, gastos inadecuados o ineficientes, sino también mejorar el desempeño de la gestión pública y observar si el destino de los fondos, efectivamente, responde a las necesidades de la población.

4. La transparencia presupuestaria en las jurisdicciones de la Argentina.

El impacto en la política de seguridad pública

A partir del análisis del ciclo general se intentará identificar cuestiones particulares de la política de seguridad, de acuerdo a información relevada en las distintas jurisdicciones contempladas en el proyecto. Ubicando factores que, según cada etapa del ciclo presupuestario, permiten vislumbrar el grado de transparencia presupuestaria en la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de la política de seguridad.

La política de seguridad reviste una política de Estado, y como tal, le caben los parámetros de transparencia y de cumplimiento de objetivos acordes con las necesidades de la población. El halo de secreto que históricamente rodeó a esta política ha estado cediendo. En los últimos años la demanda ciudadana de seguridad pública se ha incrementado, y se evidencia una mayor solicitud de información para la participación en la definición y el control de la política.

En este contexto se sanciona la Ley de Seguridad Interior de la Nación, sin relación con la temática de transparencia sino como la necesidad de producir un marco normativo claro para la seguridad interior, sus alcances y responsabilidades, estableciendo los mecanismos de coordinación de la política a nivel nacional. Posteriormente, la mayoría de las provincias

adhirieron a esa legislación. El alineamiento a nivel país de la formulación, ejecución y control de la política de seguridad debería permitir establecer parámetros comunes y ordenar la política a nivel nacional. Una forma de observar si esa situación ocurre es analizando las distintas etapas del proceso presupuestario.

Si observamos los procesos presupuestarios en las provincias, surgen algunas consideraciones iniciales:

- Cuentan con leyes de administración financiera propias y se observan diferentes grados de avance en la implementación de las mismas.
- Organizan sus sistemas de contabilidad de manera diversa, algunas todavía cuentan con el sistema de partida simple.⁷
- Algunas no utilizan internet como herramienta para la difusión de información presupuestaria.
- Están nucleadas en asociaciones nacionales según el actor involucrado en cada etapa. Así, existen asociaciones de tribunales de cuentas, el Foro Permanente de Presupuesto, contadurías generales, legislaturas, el Consejo de Seguridad Interior de la Nación, o el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
- A pesar de que las provincias visitadas adhirieron a la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Nación, hay algunas en las cuales no se le otorga mayor relevancia. En varios casos no publican información presupuestaria sustancial en sus sitios de internet o no prevén canales de información al ciudadano.
- La mayoría no cuenta con una ley específica sobre seguridad pública.
- La normativa sobre las fuerzas policiales, respecto de su organización interna y facultades, es diversa y no es de fácil acceso para el público.
- En la mayoría de las provincias visitadas se observa una tendencia a la reforma de las fuerzas policiales, así como de la organización de la política de seguridad. Esto denota una fuerte presencia de los civiles en la conducción política de la seguridad interior.
- En general no se prevén instancias para la participación en la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto.

⁷ Partida simple: sistema de información en el cual la rentabilidad y liquidez coinciden (siempre y cuando se realicen operaciones al contado). El saldo de caja coincide con el resultado económico. Se utiliza para operaciones al contado.

- La mayoría de las provincias se encuentra superando crisis de diversa índole, política, social o económica, incluyendo intervenciones federales y declaraciones de default.
- La mayoría de las provincias no tiene regulada la coparticipación de impuestos a los municipios, así como tampoco está claro el procedimiento o los modos de registrar los aportes de éstos al Estado provincial.

4.1 Formulación

El relevamiento de las necesidades de la población y los recursos necesarios para atenderlas varía sustancialmente en cada provincia. En algunos casos, como Córdoba, Mendoza y Tucumán, existen programas que promueven la participación ciudadana. No siempre están plasmados en un documento escrito, sino que forman parte de la gestión de oficinas de relación con la comunidad. Un instrumento que diera cuenta de esto podría ser el Plan Estratégico de la Provincia. En Catamarca, por ejemplo, se ha estado trabajando en la formulación del plan estratégico en el marco de un proyecto regional impulsado por la Nación; sin embargo, la variable seguridad no fue contemplada como tal.

En varias provincias la policía tiene un papel central en la relación con la comunidad en esta instancia. No siempre los funcionarios que se relacionan con la comunidad son políticos, sino también policiales. Estos hacen llegar a los funcionarios políticos las demandas de la sociedad en forma permanente.

Una queja recurrente formulada por las fuerzas fue que, dada la relación inmediata que tienen con los ciudadanos, la policía recibe demandas cotidianas de necesidades que deben ser atendidas por otras entidades, como educación, salud y obra pública. Córdoba promueve programas de presupuesto participativo donde se releva información sobre políticas de seguridad, o se ha convocado a las organizaciones de la sociedad civil a participar del debate de la Ley de Seguridad. Algunas organizaciones consultadas acerca de la posibilidad de participar en estas cuestiones han manifestado tener dificultades para el acceso a la información.

Al mismo tiempo, se esperaba contar con documentos específicos que plasmaran el plan en materia de seguridad. También se encontró en este

caso una gran variedad de realidades. Los casos de las provincias de Corrientes y Mendoza muestran documentos claros de política en materia de seguridad; en otros casos, como Tucumán y Córdoba, los actores políticos y policiales verbalizaron claramente las prioridades presupuestarias, las cuales pueden verse reflejadas mayoritariamente en el presupuesto del año en curso.

En general la formulación está concentrada en manos de los funcionarios políticos. Si bien estos recaban información de las fuerzas policiales, son los encargados de formular el presupuesto del área y de negociar con el Ministerio de Hacienda o Finanzas.

La remisión a la existencia de techos presupuestarios a la hora de formular la política ha sido recurrente. Los entrevistados consideraron que la fijación de techos es una de las principales debilidades en cuanto a la técnica presupuestaria.

La relación entre el Ministerio de Seguridad o área de seguridad y el gobernador también resultó una variable interesante de analizar. Según el grado de demanda social y los momentos políticos (elecciones, por ejemplo), puede variar el nivel de prioridad que el Poder Ejecutivo le asigne a la política de seguridad. En ese sentido la “sensación de seguridad” juega un papel central y determinante, no sólo en la fase de formulación sino a través de todo el proceso presupuestario. En varias entrevistas con las fuerzas, nos han manifestado que en esta política se identifican cambios entre la formulación y lo ejecutado, y eso responde precisamente a las situaciones coyunturales de índole social y política que hacen que el presupuesto no sea acabadamente desagregado, o que el presupuesto aprobado no coincida con lo efectivamente ejecutado.

La mayoría de las provincias -de acuerdo a lo manifestado por los actores entrevistados- formula sus presupuestos de manera inercial. Algunas ya se encuentran que les deja poco margen para las cuestiones coyunturales e incentiva el pedido frecuente de refuerzos. Un tema complejo, y que todavía las provincias no registran en sus presupuestos, son los fondos fiduciarios. En algunos casos manifestaron confusión acerca de su funcionamiento y contabilización, y en otros casos desconocían

su existencia. Nos informaron que este es un tema que está en análisis en el Foro Permanente de Presupuesto, a fin de establecer standares para su registración.⁸

Respecto de los gastos reservados, existen diferentes situaciones. En general no está claramente definido el circuito a seguir respecto de estos fondos, no queda claro quiénes son los actores responsables de la administración o del registro y de la rendición de los mismos. En algunos casos manifestaron que no existían, en otros, que los manejaba el Gobernador y, por ende, los determinaba él. En otros casos, los manejaban y rendían las fuerzas. Incluso, en una provincia los integrantes del Tribunal de Cuentas informaron que la fuerza rendía los fondos directamente a esta institución por medio de la presentación de comprobantes en sobre cerrado.

Sobre los gastos extrapresupuestarios también hay diversidad de opiniones y situaciones. En algunos casos, las políticas son muy claras al respecto: en Santa Fe, el Ministerio de Finanzas ha dictado una resolución que dispone la incorporación de todos los fondos extrapresupuestarios al presupuesto del 2008. Según informaron los funcionarios del área, esa decisión responde a una recomendación del Foro Permanente de Presupuesto.⁹

En cuanto a los aspectos más formales de esta etapa, como el cumplimiento de los plazos establecidos por la Constitución Provincial y/o la Ley de Administración Financiera o de Contabilidad de la provincia, se ha observado respeto general, aunque con excepciones. Algunas de las razones de las demoras, de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, tienen relación con el establecimiento del piso recaudatorio como resultado de los aportes provenientes de la Coparticipación Federal.

8 "Los Fondos Fiduciarios constituyen una representación, en el ámbito de las finanzas públicas, de los llamados fideicomisos que funcionan en el ámbito privado. Aparecen en el ordenamiento jurídico argentino a partir de la sanción de la ley n° 24.441/1995". Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Serie Análisis de Coyuntura, N° 14, El fondo de la cuestión de los fondos, Buenos Aires, mayo 2007, p. 1.

9 El Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina es un organismo constituido por las direcciones de Presupuesto y Finanzas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, que bajo la premisa de conformar un ámbito de coordinación presupuestaria interjurisdiccional busca contribuir a elevar la calidad de la gestión presupuestaria del sector público argentino.

Así, los aportes de la coparticipación aparecen para los actores como tema de singular importancia para cumplir en tiempo con esta etapa del proceso. Según el grado de dependencia a los aportes del régimen de coparticipación varía la posibilidad de hacer oportunamente la proyección de recursos, y en función de ellos, la asignación del gasto.

Del mismo modo que ocurre con la formulación de las políticas en general, la formulación es la etapa más compleja para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública. De no preverse mecanismos participativos, documentos específicos que delimiten y dispongan información sobre la política de seguridad, sus objetivos, programas, metas y resultados para poder opinar y hacer propuestas, la transparencia no estará garantizada. Si bien observamos grandes esfuerzos por dirigirse hacia esa pretensión, todavía falta recorrer parte del camino.

4.2 Aprobación

Los actores involucrados son los legisladores, quienes interactúan con el Poder Ejecutivo, con los órganos de contralor externo y con los ciudadanos. Como ya se explicitó, esta es la etapa que permite mayor participación ciudadana como base para la profundización del debate y para la transparencia del proceso.

El rol del Legislativo en esta etapa es central, toda vez que se espera que fomenta un debate conciente y acabado acerca de las políticas que presenta el Ejecutivo en su proyecto de ley. Es el ámbito de representatividad política por excelencia, tal como lo establece la Constitución Nacional.

El presupuesto, en su aspecto jurídico, es ley porque establece el marco y fija los límites de la actividad financiera del Estado. En esta etapa es función del Legislativo sancionar la Ley Anual de Presupuesto, previo debate de su conveniencia e inconveniencia. La calidad del debate parlamentario es fundamental para contar con un presupuesto transparente, eficiente y equitativo.

En la mayoría de las provincias visitadas, los entrevistados manifestaron una falta de debate profundo en las legislaturas: en general no realizan

grandes modificaciones a los proyectos de presupuesto enviados por el Ejecutivo. Al no citarse problemas de plazos cortos para el tratamiento, el tiempo establecido para la instancia de aprobación parece ser adecuado. En algunos casos manifestaron no tener los conocimientos adecuados en materia de presupuesto para dar un debate más sustancial.

Las leyes específicas sobre seguridad, o las que suponen modificación del presupuesto en materia de seguridad, son aprobadas con celeridad, en general, respondiendo a demandas de la sociedad.

También se registraron reclamos desde el propio cuerpo legislativo acerca de contar con presupuestos más participativos entre los diferentes poderes del Estado, en la etapa de formulación. Es decir, solicitaban poder opinar sobre las necesidades y prioridades que tiene la Legislatura con el objetivo de que en el proyecto de presupuesto no se reflejaran gastos inerciales. También indicaron la necesidad de contar con presupuestos plurianuales reales y cumplibles. Este punto se refiere a aquellas provisiones teóricas que en algunos casos se realizan de los presupuestos plurianuales, y que luego no se ejecutan en la realidad.

La participación ciudadana no se encuentra formalmente garantizada en la mayoría de los casos, sin embargo las legislaturas mantienen contactos informales con organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés. En general esto sucede al tratarse leyes específicas, aunque sí reciben propuestas de ciudadanos. La mayoría manifestó no recibir pedidos formales de información pública vinculados con la temática.

Esta etapa tiene una fuerte presencia en los medios de comunicación, de modo que éstos facilitan la transparencia de forma generalizada. Las páginas web de las legislaturas no exhiben, en general, información del proceso de debate del presupuesto, más allá del proyecto de ley.

La tendencia a la concentración de poder por parte del Ejecutivo influye en el rol del Poder Legislativo. Es común observar año tras año una gran disminución de la calidad del debate en las legislaturas. Este escenario tiene proyección nacional y puede indicar la existencia de un patrón común de comportamiento. Si bien esta situación está vinculada a la crisis de repre-

sentatividad política que sufre la Argentina desde hace varios años, también se la debe analizar desde la perspectiva señalada.

Contar con una proyección real facilitaría que el papel del Legislativo sea válido, ya que a lo largo de estos años se ha detectado una subvaluación de la proyección de la recaudación a nivel nacional. Durante el año, el nivel de recaudación es sustancialmente mayor en relación a lo proyectado y aprobado en la Ley de Presupuesto, lo que implica que los nuevos recursos no sean asignados y aprobados por el Legislativo al momento de aprobar la ley. De ese modo quedan sujetos a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ya que los nuevos recursos son asignados por medio de decretos de necesidad y urgencia, los cuales se encuentran bastante cuestionados, y se desvirtúa la necesidad de aprobar la actividad financiera por ley, pasando el Ejecutivo a gozar de una cierta facultad delegada. Esta situación es identificada por varios legisladores y actores vinculados a la actividad legislativa como amenaza a la tarea central del Poder Legislativo, y como atinente a una mayor concentración de poder en manos del Ejecutivo.

A nivel general, se puede indicar que la participación ciudadana y el acceso a la información pública no son estimulados en esta etapa. Sin embargo, debido al papel de la prensa en la difusión del debate parlamentario –aunque no sea en general sino sobre algunos aspectos del presupuesto– fomenta la transparencia del proceso presupuestario. Gran parte del esfuerzo de la sociedad debería estar dirigido a contribuir con el fortalecimiento del rol del Poder Legislativo. Si tomamos los dos factores señalados como fundamentales para aportar transparencia en esta etapa (la participación de la sociedad civil y de la Legislatura), estaríamos en condiciones de decir que en general se comprobó poca transparencia en esta fase del ciclo.

4.3 Ejecución

Los actores que intervienen aquí son los funcionarios políticos del área de seguridad y, en menor medida, las fuerzas policiales.

La ejecución presupuestaria está determinada por la disponibilidad de recursos que el área de finanzas y/o hacienda libera. En general, tanto los funcionarios como las fuerzas cuentan con la disponibilidad de fondos

permanentes o rotatorios, una especie de caja chica. De acuerdo al crédito público que establece hacienda, el área de seguridad podrá ir cumpliendo con los programas pautados.

Una vez promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo decreta la distribución administrativa del gasto. Este documento es vital para la transparencia presupuestaria porque establece los montos y los plazos de distribución de los fondos; aún así, no es un documento de fácil acceso. Contar con este decreto permite controlar la ejecución del gasto en forma temprana: lo aprobado y lo dispuesto a ejecutar, y lo efectivamente ejecutado.¹⁰

Varios actores entrevistados indicaron dificultades burocráticas o rigidez del sistema para poder adquirir bienes y servicios. Fue frecuente escuchar reclamos de mayor flexibilidad para el área, en virtud de la necesidad del secreto o confidencialidad de las características de los recursos que utiliza la fuerza (por ejemplo, sobre las características de los chalecos antibalas que utiliza la policía), y la respuesta urgente que deben dar a la sociedad. Sin embargo, hay provincias, como Santa Fe, que publican los pliegos de adquisición de bienes para las fuerzas sin restricciones.

Al mismo tiempo, se observó una tensión importante entre los actores políticos y los funcionarios de hacienda, al momento de solicitar la liberación de crédito necesario para ejecutar sus acciones programadas.

Respecto de la participación ciudadana en esta fase del proceso, un dato a destacar como distintivo es la transferencia de recursos que realiza el gobierno de Córdoba, a través del Ministerio de Seguridad, a las Juntas de Participación Ciudadana (existe una por municipio). Estas, deben tener representación con personería jurídica, y por resolución del Ministerio de Seguridad se las reconoce formalmente. A la vez son avaladas por el municipio y trabajan articuladamente con la policía (bomberos o escuela). Hay 66 juntas vecinales conformadas y 15 más en trámite, aproximadamente, que realizan un diagnóstico en las cuestiones de su órbita (control alcoholemia, vehículos, controles viales, tránsito, seguridad rural y alarmas comunitarias). Se prevé un subsidio no renovable de hasta 10 mil pesos (actualmente

10 La Provincia de Río Negro, por ejemplo, dispone información en su sitio web sobre el particular: <http://www.rionegro.gov.ar/hacienda/presupuesto/2006/decreto1.php>

es de 7 mil quinientos) para atender demandas que la sociedad necesita. Los fondos, emitidos a título personal, se entregan a un coordinador del programa que los administra, pero todos los integrantes de la junta son responsables solidariamente. Rinden al Ministro de Seguridad y cargan en el registro con aprobación del Tribunal de Cuentas. Se trata de una práctica concreta de co-gestión.

No es común observar procesos de co-gestión al nivel de transferencia de recursos en materia de ejecución de programas vinculados a la seguridad pública.

En algunas provincias el Poder Ejecutivo cuenta con facultades delegadas por el Legislativo para modificar partidas presupuestarias. En ciertos casos, la situación está clara a nivel normativo, sin embargo hay diversidad de opiniones entre los actores entrevistados, incluso para algunos no existen las facultades delegadas a nivel nacional siquiera. A modo de ejemplos, mencionamos algunas normativas:

En la provincia de *Buenos Aires*, la Ley de Presupuesto 2006, n° 13.403, dispone que el Ejecutivo puede incrementar el gasto total si cuenta con mayores recursos, informando a la Legislatura. Respecto de las reasignaciones presupuestarias, la reglamentación establece que no podrán realizarse entre jurisdicciones o entre administración central, administración descentralizada e instituciones de la seguridad social. Quedan exentas de estas restricciones las partidas desde y hacia la jurisdicción auxiliar “Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia”.¹¹

Córdoba, a través del art. 31 de la Ley de Administración Financiera, n° 9.086, no permite incrementar el presupuesto al Ejecutivo ante aumentos de recursos. Sí lo autoriza -cuando la ejecución presupuestaria lo requiera- a llevar adelante reestructuraciones y modificaciones presupuestarias en las previsiones para aplicaciones financieras, gastos, ingresos, fuentes financieras y sobre cargos y categorías presupuestarias. Estos cambios pueden realizarse con las limitaciones de no modificar el resultado financiero o el

11 Ver el documento del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento en http://cippec.org/espanol/biblioteca/fiscal/ppa/Políticas_Publicas-Analisis_N29-superpoderes.pdf

monto total de endeudamiento. También establece límites para disminuir los fondos destinados a la función “Servicios Sociales”

Santa Fe, en su Ley de Administración Financiera, n° 12.510, dispone que el Ejecutivo puede incrementar el presupuesto, pero debe asignar los excedentes a reducir el déficit y la deuda pública, e informar a la Legislatura Provincial en 5 días las modificaciones propuestas. Con respecto a las reasignaciones presupuestarias, el Ejecutivo no puede realizar modificaciones entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y las “Obligaciones a Cargo del Tesoro” se encuentran sujetas a las mismas restricciones.

En *Mendoza*, la Ley de Contabilidad, n° 3.799/72, permite que el Ejecutivo incremente el presupuesto en forma proporcional entre las finalidades, pero no puede asignar fondos al pago de deuda, informando a la Legislatura sobre las modificaciones realizadas. Con respecto a las reasignaciones presupuestarias, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2006, n° 7.490, el Ejecutivo puede modificar la distribución entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y entre finalidades, y la Legislatura cuenta con 15 días para expedirse sobre las modificaciones; si no lo hace, se consideran aprobadas.

En conclusión, en las provincias las reasignaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo tienen ciertas limitaciones.

Por otro lado, en la Nación, en 2006 se sancionó la modificación del art. 37 de la Ley de Administración Financiera Nacional. El nuevo artículo permite al Jefe de Gabinete de la Nación redistribuir las partidas entre el gasto corriente y de capital, con excepción de los recursos de seguridad e inteligencia, sin pedir autorización al Congreso Nacional.

Finalmente en esta etapa, los reportes que el Ejecutivo ponga a disposición de la ciudadanía se tornan vitales para garantizar la transparencia presupuestaria. Si bien la mayoría de las leyes prevén la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo al Legislativo –en forma presencial, incluso– se ha detectado un fuerte incumplimiento. Por ejemplo, en los sitios web de las provincias, sólo en algunos casos se puede acceder a los informes de ejecución presupuestaria.

La situación en las provincias es muy dispar, por ende resulta difícil establecer una conclusión general. En algunos casos la transparencia es promo-

vida sostenidamente y en forma clara como política. En ese contexto, proveer información sobre la ejecución presupuestaria forma parte de una política más general del Estado Provincial. La política general de transparencia no se limita a la existencia de una ley o decreto de acceso a la información, sino a un andamiaje jurídico y de buenas prácticas que estimulan la participación ciudadana en forma informada, y que prevén mecanismos formales de contralor de la gestión pública y de rendición de cuentas. En consecuencia, el contexto general de transparencia que tenga una provincia va a impactar definitivamente en la transparencia presupuestaria particularmente.

4.4 Control y evaluación

El sistema de administración financiera en la Argentina divide el control en interno y externo. En las provincias, usualmente, el control interno lo lleva adelante la Contaduría General de la Provincia, y el externo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Respecto de la evaluación, en la mayoría de las leyes de administración financiera está reservada para las áreas de hacienda de las provincias.

En el área de seguridad, ya sea de la plana política como de las fuerzas, respecto de los gastos ocasionados con fondos permanentes, presentan los comprobantes para el control de legalidad a la Dirección de Administración de su área. Ciertos actores consideraron que esos fondos carecen del debido control.

4.5 Tribunal de Cuentas

El marco institucional varía en cada provincia. En algunos casos, el tribunal tiene carácter constitucional, como es en Tucumán, mientras en otros se regula solamente por ley orgánica, como es el caso de Corrientes.

La forma de elección de las autoridades también reviste curiosidad; por ejemplo, en el caso de Córdoba son electos por voto directo de la ciudadanía. En la mayoría de los casos son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Los tribunales de cuenta no suelen tener relación directa con la ciudadanía, en general no reciben pedidos de información pública. La publicidad de sus actos también difiere según la jurisdicción: cinco de un total de ocho provincias analizadas tienen página web y publican información sobre jurisprudencia, acuerdos y fallos del Tribunal de Cuentas.¹²

Se observó una fuerte articulación entre los distintos tribunales de cuentas a través del espacio que los reúne: el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.¹³ Este espacio permite participar de actividades de capacitación y, al mismo tiempo, se constituye en un foro para debatir y acordar cuestiones centrales a las competencias de los tribunales.

En líneas generales los tribunales son percibidos como instituciones serias e independientes.

4.6 Contaduría General

En general las contadorías (dependiendo del Ejecutivo) deben evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración en forma periódica durante el ejercicio y al cierre del mismo. Para ello, las jurisdicciones y entidades de la administración llevan registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos (de acuerdo con las normas técnicas correspondientes), y participan a la contaduría los resultados de la ejecución física del presupuesto.

En la mayoría de las provincias este período registra bastantes críticas. Las leyes de administración financiera, en general, prevén la instancia de evaluación periódica por parte de las contadorías. Salvo pocas excepciones, esta actividad no se realiza. Las razones pueden ser varias: porque cuentan con leyes de administración recientes y no poseen las reglamentaciones del caso, porque no ha sido prioridad del gobierno, porque la formación de las oficinas es reciente, por escasez de recursos humanos, entre otras.

12 Para muestra de ello se recomienda visitar los siguientes sitios: <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar> <http://www.tccatamarca.gov.ar/>.

13 <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index.html>

La Cuenta de Inversión reviste la máxima expresión de la rendición de cuentas. La contaduría es responsable –generalmente- de elaborarla sobre la base de información provista por las jurisdicciones. Esta debe ser controlada por el Tribunal de Cuentas, y presentada por el Ejecutivo ante el Poder Legislativo para su aprobación.

En la totalidad de las provincias visitadas, los actores tanto parlamentarios como del Ejecutivo, manifestaron que:

- La Cuenta de Inversión no es debatida para su aprobación por parte del Legislativo, sea por razones políticas o por simple desinterés.
- La Cuenta de Inversión es aprobada en forma ficta, es decir, por el transcurso del tiempo.

Al mismo tiempo, han manifestado que en general, no se registran mayores condenas por malversación de fondos públicos.

En general, no se observa mayor participación de los actores de la política de seguridad en esta instancia, los órganos de control interno y externo centralizan las responsabilidades. En los sitios web de los ministerios del área sólo se puede observar información sobre los procedimientos de adquisiciones, en general no se observan informes de rendición de cuentas de lo ejecutado por el área. Tampoco se identifican experiencias significativas de participación de la sociedad civil en esta instancia.

5. A modo de conclusión

Sobre la base de la experiencia obtenida a lo largo del trabajo de campo, podemos identificar situaciones recurrentes:

- Las leyes de administración financiera son modernas y ambiciosas. Sin embargo en la mayoría de los casos no se encuentran aplicadas en su máxima expresión.
- Los mecanismos de evaluación y control del proceso presupuestario constituyen la deuda aún pendiente en la mayoría de las jurisdicciones.
- En materia presupuestaria existe un predominio de las áreas técnicas por sobre las jurisdicciones. Ejemplo de ello es el establecimiento de techos presupuestarios en la etapa de formulación, y la centralización de los fondos

durante la etapa de ejecución.

- La intervención de la Legislatura como espacio para el debate del presupuesto y de políticas públicas no está garantizada.

- La Cuenta de Inversión en ninguna provincia es tratada en la Legislatura y aprobada luego de un debate profundo. La mayoría de las cuentas son aprobadas en forma ficta, por el paso del tiempo.

- La participación ciudadana en la instancia de elaboración, ejecución y control del presupuesto es estimulada en raras ocasiones. Sin embargo, se observó una serie de esfuerzos por parte de las fuerzas policiales por acercarse a la ciudadanía.

- El acceso a la información es reconocido formalmente por algunas provincias, pero en la práctica no hay tradición generalizada de ejercitar el derecho respecto de la política de seguridad. Las propias áreas de seguridad y las fuerzas, en varios casos, solicitaron mayor información sobre programas nacionales alimentados con datos provistos por las provincias.

- En general, se percibió un alto grado de conocimiento, por parte de las fuerzas policiales, tanto del proceso presupuestario como del presupuesto anual en materia de seguridad.

- En la mayoría de los casos no se identifica a primera vista el documento que plasme la política de seguridad o sus objetivos, de modo que a partir de su conocimiento la comunidad y los propios actores del área puedan realizar aportes y efectuar el control del mismo. La atención de la coyuntura es el principal factor que explica la falta de planificación de mediano y largo plazo.

- Se considera que el problema de la inseguridad no tiene causas únicas y que su solución debe surgir del trabajo conjunto entre las distintas áreas del Estado. Esta integración de políticas repercutirá claramente en la calidad, eficiencia, pertinencia y oportunidad del gasto público.

- Usualmente se observa un fuerte desorden normativo, lagunas legislativas e incluso superposición de leyes en materia policial.

- En el plano formal, la policía, en general, no ejecuta el presupuesto de la fuerza; en algunos casos gestiona recursos propios (sólo en pocos casos son depositados en cuentas especiales). De ejecutar presupuesto, ejecutan fondos permanentes de bajo monto.

- Las adquisiciones de bienes para el área de seguridad y las fuerzas

están sometidos al régimen general de contrataciones de la provincia. Habitualmente, es el área de contrataciones la responsable del procedimiento, la excepción está dada por el monto. La queja sobre el exceso de burocracia y la tensión que se genera por la “urgencia” con la que opera es recurrente.

- Se reclama en general una mayor articulación y apoyo presupuestario de la Nación.

- La política de seguridad pública está tomando mayor relevancia en los últimos años, lo cual impacta fuertemente en la planificación y presupuestación para cumplir con las necesidades.

El presupuesto de seguridad interior como herramienta de gestión

Josué Berman

1. Marco de referencia

En las últimas dos décadas el papel del Estado ocupó un lugar central en la agenda pública de todos los países del mundo, por su actuación en las situaciones de crisis que se manifestaron en diversos campos. Los gobiernos emprendieron políticas en un espectro amplio, con orientaciones que variaban desde adjudicar al propio Estado la responsabilidad de las crisis hasta considerarlo como referente ineludible en la posibilidad de darles solución. En ese escenario confrontaron ideologías, políticas y programas, y se involucraron activamente múltiples actores sociales.

Las convicciones reformistas provocaron cambios que se manifestaron en el rediseño del Estado y su papel en la sociedad. En algunos casos se aplicaron políticas sólidas y consistentes que forjaron tendencias de reforma. En otros, la preparación insuficiente, la improvisación y falta de orientación estratégica implicaron altos costos sociales; en estos casos, los resultados fueron punto de inflexión para revisiones de las políticas y también de las perspectivas de análisis.

En el marco de este proceso complejo, en un contexto de transición política, instituciones en crisis, marcada preocupación por la gobernabilidad futura y una redefinición del orden internacional, resulta plausible la propuesta de considerar si buena parte de los problemas que nos afectan como sociedad dependen, en su resolución, de la reconstrucción del sentido del Estado y su institucionalidad sobre bases más sólidas

Está aún muy presente en la memoria colectiva la experiencia de fuertes convulsiones que afectaron la vida cotidiana de la sociedad argentina y mostraron con elocuencia una realidad de marginación en la pobreza extrema de gran parte de la población. Argentina está en transición hacia la configuración de un nuevo modelo social, político y económico con el que nuestro país pueda enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Las instituciones, que han sufrido en profundidad el impacto de la crisis, son portadoras de un capital social que no debiera dilapidarse. Por ello se justifica el esfuerzo de reconocerlo para preservarlo, además de dar lugar a su reparación, renovación y refundación.

En cuanto a la gobernabilidad, recurrente tema de agenda en contextos de crisis, vale considerar que no se trata de un asunto restringido a la capacidad del gobierno político –sea este de nivel nacional, provincial o municipal– sino que concierne al conjunto de los ciudadanos, en particular a la multiplicidad de organizaciones sociales cuyo protagonismo hace a la capacidad social para resolver problemas colectivos.

Considerando el cuadro descrito y que las transiciones llevan consigo una inevitable cuota de incertidumbre, será importante identificar la existencia de elementos que contribuyan a reducirla: políticas de Estado, consensos para afrontar la resolución de problemas, y la continuidad de experiencias de gestión probadas o exitosas que ameritan ser sostenidas.

En tal sentido, resulta esencial el desarrollo de conocimientos e información para organizar y ejecutar las acciones que se consideran propias del sector público; las formas de decidir para realizar dichas acciones y la forma consecuente de verificar lo que se hace para introducir las correcciones necesarias.

Las actividades del sector público están destinadas a satisfacer necesidades, mediante la generación de algún bien o satisfactor, denominado producto. A su vez, estas requieren de otros bienes, denominados insumos, para generar la calidad y cantidad de los productos, en función de las contribuciones que se está dispuesto a realizar, y según el tipo de necesidades y la intensidad de las mismas.

La forma de desarrollo de la actividad está condicionada por la tecnología, la organización, la distribución de funciones y las actitudes, capacidades y comportamiento de quienes la ejecutan.

Los bienes producidos se pueden clasificar en tres categorías principales. Los privados, que son de consumo individual, con poco efecto en las demás personas, cuya apropiación es posible y que son fácilmente provistos por el mercado. Los bienes preferentes, que también suelen ser apropiables pero generan importantes efectos positivos en los demás y pueden ser provistos por el mercado. Finalmente, los bienes públicos, que no suelen ser apropiables y generan efectos sobre gran parte de la comunidad. Como se verá más

adelante, estos bienes presentan dos características relevantes: no existe rivalidad en su consumo (pueden consumirlos y obtener sus beneficios, varios a la vez, sin desmedro de cada uno) y son no excluyentes (no se puede excluir a quien no contribuye a afrontar sus costos).

Generalmente se acepta que los bienes públicos no sean provistos por el mercado, sino que lo sean directamente por el sector público y que su financiamiento sea tributario.

Corresponde a la administración pública desarrollar los productos públicos, lo que conlleva las decisiones técnicas, políticas y sociales acerca de qué, cuándo y cómo producir. Se deberán seleccionar e implementar los procesos adecuados que permitan obtener los mejores resultados.

La utilización del presupuesto destinado a seguridad interior como herramienta de gestión deberá tomar en consideración todos los factores que permitan evaluar en qué medida la aplicación de este instrumento contribuye efectivamente a facilitar la gobernabilidad.

2. Categorías en la provisión de bienes y servicios

Tullock señala las dificultades que presenta la provisión de bienes públicos para su suministro eficiente, dificultades que no existen en el caso de los bienes privados. El destinatario de los servicios y bienes públicos debe votar, periódicamente, por conjuntos grandes y complejos de bienes y servicios que le son ofrecidos por los políticos a través de sus promesas electorales; en vez de elegir, cada vez, entre múltiples opciones que encuentra, en el caso de los bienes privados, en el mercado. .

Buchanan y Wagner, citados por Bara analizan las dificultades de la provisión adecuada de bienes y servicios públicos. Toman como ejemplo las formas en que una persona puede satisfacer sus necesidades de seguridad. En un nivel psicológico básico, sostienen, la demanda de un ciudadano que desea más protección policial de su gobierno no difiere mayormente de su demanda de cerraduras en la ferretería local. Sin embargo, no hay que llevar demasiado lejos las similitudes. La persona que desea comprar una cerradu-

ra nueva va a la ferretería, o a varias, examina los distintos modelos que le ofrecen a la venta, junto con sus correspondientes precios, hace su compra y se la lleva. O lo mismo puede hacer si desea confiar su seguridad en un sistema de alarmas. En cambio, la acción de esta persona para conseguir mayor protección policial es muy distinta. Debe comunicar sus deseos al representante político elegido, que puede escucharlo o no. Si el representante lo escucha debe, entonces, intentar convencer al resto de sus colegas de la Legislatura para que aprueben el reajuste presupuestario. Pero, habrá diferencias en la forma de determinar la calidad y el precio en cada caso. Casi todos desearíamos protección policial de gran calidad si esto pudiera conseguirse a costo cero. El ciudadano debe comprender que los servicios públicos adicionales pueden conseguirse sólo al precio de reducciones de otros servicios o de aumento de impuestos. ¿Cómo puede indicar al representante político cuál es la relación cantidad-calidad-precio que prefiere? ¿Cómo puede el representante político, intentando complacer a sus electores, determinar esa composición?

Se trata de una dificultad inherente a la indivisibilidad de los bienes públicos y no hay forma de evitarla. De igual manera, cualquier actividad que se politiza, aunque no tenga en sí misma las características de un bien público, asume las dificultades y los costos de la indivisibilidad.

Una de las manifestaciones de la información imperfecta que caracteriza la competencia política, y produce consecuencias importantes sobre su funcionamiento y resultados, es la llamada “ilusión fiscal”. Se denomina así a la representación errónea de los fenómenos financieros en la mente de los contribuyentes o votantes, que afecta su conducta.

Son nuevamente Buchanan y Wagner quienes han señalado la importancia de la percepción correcta de las alternativas para la toma de decisiones adecuadas. Las del mercado de bienes privados no están sujetas a problemas de información o presencia de ilusión, en la medida en que las alternativas pueden ser más fácilmente identificables. La cuestión es mucho más borrosa en las decisiones públicas: una persona recibe del gobierno un conjunto no fraccionable ni transferible de bienes y servicios, y paga un precio no directo por los mismos. Los pagos se extraen de diferentes maneras. Gravando sus ingresos, sus propiedades, los bienes que compra o las actividades que reali-

za. El gobierno también puede endeudarse o emitir dinero. Lo que cada persona deberá ceder al gobierno no es fácilmente identificable. La ilusión fiscal puede existir por el lado de la estructura de ingresos del gobierno, y por el lado del gasto público, en la medida que existan presentaciones presupuestarias complejas, difíciles de entender, gastos reservados, fondos especiales o erogaciones extrapresupuestarias. La presencia de ilusión fiscal impide a los votantes asegurarse la prevalencia de sus intereses o de sus ideas, en las decisiones públicas.

Mientras que la competencia en los mercados de bienes privados otorga cierta fuerza a la demanda de los consumidores que inclina a los productores a alinearse con sus preferencias, la competencia en los mercados políticos presenta imperfecciones que la falta de información tiende a acentuar.

La idea, aunque discutible, de soberanía del consumidor que en cada decisión diluye el poder del productor del mercado privado, no resulta trasladable al campo de la política, donde es necesario otorgar poder a los gobernantes y un cierto margen de discrecionalidad en las decisiones. Son entonces, el diseño institucional, las normas y organizaciones que rigen la vida pública, las determinantes que, presentando alternativas, producirán resultados distintos. Son las instituciones las que determinan, en gran parte, los resultados de las decisiones públicas. El diseño institucional es un tema crucial de la teoría de las decisiones públicas, y algunas formas institucionales serán mejores que otras, juzgando el resultado sobre la base de las preferencias de los ciudadanos votantes.

La aplicación de una matriz de análisis al presupuesto destinado a seguridad interior contribuirá a poner en evidencia si los procedimientos utilizados resultan funcionales a un proceso racional de toma de decisiones, y el grado de eficacia de los medios que se utilizan para superar el carácter de bienes públicos del producto/servicio.

3. La seguridad como bien público

Por sus características, la seguridad interior, seguridad pública o seguridad ciudadana, es un bien público que debe ser provisto por el Estado, tanto

para cumplir con su función esencial de proteger el ejercicio de los derechos, la integridad física y bienes de las personas, como para que se alcance un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva la paz social y el desarrollo del país.

Garza Salinas define a la seguridad pública como: “La garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público”. Afirma que ésta “es un factor determinante de la gobernabilidad de un país, que busca garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar dentro del respeto al orden jurídico”

Como bien público, presenta las dos propiedades esenciales que los caracterizan como tales: la primera se refiere al principio de no-rivalidad en el consumo (el consumo de un bien público por un individuo no limita el consumo del mismo bien por otro individuo); y la segunda, al principio de no-exclusividad (no se puede excluir a otros consumidores del consumo o “disfrute” del bien). La seguridad pública satisface ambos atributos, ya que no es posible racionar su provisión a la sociedad, ni discriminar a ciertos segmentos de población de su uso. De dejársele al sector privado la provisión del servicio de seguridad, su producción no sería suficiente para proteger a la totalidad de los ciudadanos equitativamente, pues no todos estarían dispuestos a pagar su costo una vez provisto el servicio por otros individuos.

En virtud de las dos propiedades de bien público, el sistema de seguridad pública será socialmente eficiente sólo si protege colectivamente a todos los ciudadanos. Este propósito se reconoce plenamente en la Constitución, que lo establece como obligación del Estado.

La eficiencia social deriva de que los beneficios de una adecuada seguridad pública multiplican los beneficios privados que obtienen los ciudadanos. Es decir, un sistema de seguridad eficiente no sólo genera beneficios privados a las personas y organizaciones, sino también genera la prevalencia de un estado de derecho cuyos beneficios, en la esfera social, se traducen en un ambiente propicio para que los individuos y las empresas desarrollen, sin la incertidumbre de la inseguridad, sus actividades sociales y productivas.

Como contrapartida, cuando existe un ambiente de inseguridad, se generan importantes costos sociales adicionales a los costos privados y se suscitan círculos viciosos. La percepción de falta de seguridad reduce las inversiones productivas, el turismo, etc., generando una pérdida de oportunidades de satisfacción a demandas sociales que puede derivar en un clima que fomente los hechos delictivos; y también reduce la potencial capacidad disuasiva que conlleva la existencia de un servicio de seguridad que se perciba eficaz.

La actividad delictiva genera un conjunto de costos cuantificables y no cuantificables. Andrés Roemer señala que “el crimen es un problema para la sociedad por dos razones: el delito y el daño que este genera a sus víctimas, a los familiares y a la sociedad en su conjunto, así como por el miedo y la inseguridad que produce a su alrededor (...) El sentimiento de inseguridad se ve reflejado en el cambio de comportamiento de los individuos que buscan disminuir su probabilidad de ser víctimas. Los individuos invierten menos recursos en condiciones de inseguridad, se reduce la productividad de los mismos y se frena el desarrollo del país. Cuando una persona se siente insegura busca un distanciamiento de las autoridades y desconfía de la capacidad de éstas, se siente timada por sus líderes e instituciones y, en ciertas ocasiones trata de lograr justicia por su propia mano, generando la desaparición de la cohesión social y de los sentimientos de pertenencia a un grupo o comunidad”.¹

De acuerdo con el Banco Mundial, “las categorías más comúnmente consideradas en la contabilidad de los costos del crimen incluyen los recursos gastados en la policía, las cortes y prisiones, los gastos privados en seguridad, los años potenciales de vida perdidos debido a asesinatos o las incapacidades causadas por crímenes, y los costos de cuidados de la salud asociados con traumas causados por la violencia (cuando ellos no resultan en muertes o incapacidades físicas). El crimen también produce otros costos indirectos que son más difíciles de cuantificar. Estimaciones completas de estos costos debiesen incluir el valor descontado de las pertenencias robadas, la subinversión en el sector legal causada por el crimen, la menor productividad

1 Roemer, Andrés; Economía del crimen. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Editores Noriega. México, 2002, citado en Reyes Tepach, Marcial. Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública. Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis.

de los negocios, disminuciones en las tasas de acumulación de los capitales humanos y social, la disminución de las tasas de participación en la fuerza laboral y la transmisión intergeneracional de comportamientos violentos.”²

En su trabajo para el BID, Buvinic clasificó los costos socioeconómicos de la delincuencia en cuatro rubros:

- Los costos directos incluyen el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, ofreciendo tratamiento a sus víctimas y capturando y castigando a sus perpetradores. Incluyen gastos en el sistema policial y judicial (costos de prisión y detención, así como costos de enjuiciamiento y otros costos de los juzgados), gastos en tratamientos médicos (atención en salas de emergencia, hospitalización, atención en clínicas o en las consultas médicas, asistencia dental y el costo de tratamientos para enfermedades de transmisión sexual), terapia psicológica para víctimas y, en el caso de violencia doméstica, algunas veces para los victimarios, vivienda (albergues y residencias provisionales para mujeres abusadas y sus hijos) y servicios sociales (capacitación laboral, funcionarios encargados de los reos que están bajo libertad condicional, programas prevención-educación sobre violencia doméstica, así como programas de refugios y capacitación para la policía, doctores y otros).

- Los costos no monetarios incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan una demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas y desórdenes depresivos.

- Los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y a nivel macroeconómico, menor capacidad de ahorro e inversión.

- Los efectos multiplicadores sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación en los procesos democráticos.

Deberá entonces tenerse en cuenta, no sólo el costo de la seguridad; sino también los costos materiales y sociales de la no seguridad.

2 Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, “Norma; Crimen y violencia en América Latina” Alfaomega Grupo Editor y Banco Mundial. Página 3.

De todo ello deriva la importancia de que la dotación y utilización de los recursos asignados a la producción de este bien público sean utilizados de la manera más racional que las técnicas presupuestarias y de gestión ponen al alcance de los respectivos responsables.

4. Calidad y proceso de decisión

La consolidación del gasto público en el país en materia de seguridad, si la hay, no es de fácil acceso. La información se presenta bastante dispersa y no es sencillo determinar cuánto asignan las distintas entidades públicas a la seguridad. Debido al incremento de los hechos delictivos y de la sensación de inseguridad, pareciera que las entidades y organismos requieren y asignan fondos de acuerdo con su influencia, sus facultades internas, a su criterio, según las que interpretan son sus finalidades y de acuerdo con sus propósitos particulares

A partir de las cifras disponibles, se podría concluir que en el país la seguridad tiene una alta prioridad por la cantidad de recursos que los distintos sectores del estado emplean en sus diferentes niveles. No obstante, se puede comprobar que los fondos se orientan fundamentalmente a cubrir gastos corrientes y, en particular, gastos de personal.

Arriagada y Godoy han estudiado varias opciones para generar seguridad ciudadana en Latinoamérica y lograr una mayor calidad en el uso de recursos. Estas opciones se orientan a una integralidad de políticas, focalizadas en la prevención de factores de riesgo con incidencia en la violencia delictiva, medidas de control policial y medidas preventivas de seguimiento policial.

Es de fundamental importancia trabajar integralmente el tema de la seguridad con el fin de minimizar, no sólo los costos económicos, sino también los costos para el desarrollo social y humano. Es decir, medir el *trade off* que se genera entre los factores sociales y la seguridad, y buscar un equilibrio que minimice los costos asociados y maximice los beneficios esperados para la población. La equidad en el acceso a la seguridad debe ser una meta para llegar a los sectores más vulnerables de la población.

Resulta relevante aplicar al sector de seguridad interior el modelo que vincula, de manera simplificada, la excelencia de la gestión pública con cinco criterios descriptos como las 5E, que son interdependientes y constituyen una relación sistémica:³

- Economía: gastar menos, minimizando el costo de los insumos adquiridos o empleados, considerando una calidad adecuada.
- Eficiencia: gastar bien, relación de base tecnológica que optimiza la relación entre los bienes y servicios producidos con los recursos empleados en el proceso.
- Eficacia: gastar sabiamente, medido por el grado en que se han obtenido los objetivos fijados, esto es: resultados planeados versus resultados reales.
- Ejecutividad: gastar a tiempo, brindando los bienes y servicios en tiempo y oportunidad.
- Efectividad: gastar satisfactoriamente, relacionando las necesidades demandadas con las necesidades satisfechas, medidas por la comunidad.

Las unidades de gestión son quienes desarrollarán las actividades productoras, lo cual implica recibir insumos y entregar productos, proceso cuya culminación lógica es la evaluación posterior de los resultados en comparación con los objetivos.

El sistema financiero del estado correlaciona el movimiento de fondos con el movimiento de bienes, los que son expresados en forma de entradas y salidas, por unidad de tiempo, llamado ejercicio financiero.

Los ingresos son los fondos disponibles para la producción, y pueden provenir de los destinatarios finales o de otros núcleos del sector público, constituyendo una expresión de la disposición de pago de quienes tienen a su cargo la definición de las políticas y los objetivos de dicha actividad.

La disponibilidad y combinación oportuna de los recursos reales necesarios para la producción de los bienes y servicios mediante los cursos de acción que se habrán de definir requiere una determinación previa de los objetivos a alcanzar.

3 Las Heras, José María; Estado eficaz, Editorial Buyatti. Buenos Aires, 2006.

Este proceso decisional se desarrolla a través de tres fases vinculadas dinámicamente, en forma interactiva:⁴

- **Planificación:** conjunto de propósitos, políticas y estrategias de carácter genérico con asignación global de los medios, para su cumplimiento en el mediano y largo plazo. Sus etapas son: diagnóstico, formulación, ejecución y control; pudiendo diferir en cuanto a diferentes atributos: su plazo (corto, mediano, largo, etc.), amplitud (parcial, integral), finalidad (política institucional, económica, social), y territorio (nacional, provincial, comunal, regional), jurisdicción (federal, provincial, municipal, regional), grado de descentralización (central autoritaria, indicativa, concertada), etc.

- **Programación:** identificación de los insumos reales (materiales, humanos y técnicos) necesarios para el cumplimiento de objetivos concretos, con expresión de metas, a suministrar en un corto o mediano plazo. Es el instrumento de acción para concretar los propósitos y estrategias globales definidas en la planificación, incluyendo la programación económica, la del comercio exterior, la operativa sectorial de cada rama de la actividad económica, los balances de recursos humanos de insumos de materiales y el programa monetario.

- **Presupuesto:** comprende las asignaciones financieras, o recursos monetarios, asignados para dotar de capacidad de compra y de pago para la obtención en el corto plazo de los medios no financieros incluidos en la programación y destinados al cumplimiento de los objetivos concretos definidos. Es la materialización en el corto plazo de los requerimientos que deben ser satisfechos para la acción.

La utilización de una matriz de análisis del presupuesto destinado a seguridad interior permitiría poder comprobar si el procedimiento permite facilitar la aplicación de los criterios de las 5E para medir el grado de excelencia en la gestión, y tomar en consideración la vinculación entre las tres fases de planificación, programación y presupuesto.

4 Las Heras, José María. Estado Eficiente: Administración gubernamental. Un enfoque sistémico, Editorial Buyatti. Buenos Aires, 2004.

5. Racionalidad en la asignación de recursos presupuestarios

La ausencia de derechos de propiedad sobre los bienes públicos, y la difusión en la asignación de sus costos y beneficios económicos traslada el eje de las decisiones a los beneficios y costos económicos de los decisores. Las normas por las que se manejan difieren de las que rigen las empresas privadas, también productoras de bienes y servicios, pero de diferente naturaleza.

Siguiendo a Bara, se pueden establecer diferencias relevantes en el proceso de toma de decisiones vinculadas con la producción del sector público:

Ingresos: el financiamiento se obtiene de una partida presupuestaria que proviene de fondos recaudados mediante impuestos, cuya utilización se determina mediante una decisión política, no de la venta del servicio. La obtención de ingresos no depende del destinatario del bien; el organismo ejecutor no necesita conquistar al consumidor para asegurarse los fondos necesarios para su desenvolvimiento, sino convencer a un patrocinador político con poder de decisión en materia presupuestaria.

- **Producto:** Es difícil de cuantificar, e incluso, de definir. Tal como sucede en educación, salud y defensa, en seguridad resulta complejo establecer “unidades” de producto, lo que dificulta las mediciones de productividad, porque no se puede comparar los beneficios y los costos; el valor de la producción no se determina por los consumidores en un mercado.

- **Mercado:** No existe para el producto seguridad, por lo que los organismos carecen de las presiones de la competencia que los obliguen a un comportamiento eficiente; ni posibilidades de comparación respecto de otras unidades de producción que se desenvuelvan en tales condiciones.

- **Remuneraciones:** No están asociadas a los resultados obtenidos. Los funcionarios no están directamente interesados en maximizar las diferencias entre beneficios y costos, o cualquier otro objetivo que se trasunte en eficiencia económica, porque su retribución no depende de ello. Aunque procuren brindar un buen servicio, no existen incentivos para que se realice a un costo mínimo. Su buen comportamiento deriva de su adhesión a su espíritu de servicio, o de las sanciones provenientes de las reglas de la subordinación a la jerarquía; siendo que sus ascensos no dependerán de una gestión económicamente eficiente, sino de su concordancia con los objetivos políticos particulares de los funcionarios políticos que deciden las promociones.

Después de describir diferentes modelos económicos que distintos autores (Niskanen, Migué-Bélanger, Mueller, Romer-Rosenthal, Coase) despliegan para analizar la teoría económica de la burocracia pública, Bara refiere al modelo principal-agente. Se trata de la expresión analítica de la relación que se entabla entre una parte (principal) que realiza un acuerdo contractual con otra (agente) esperando que el agente realice acciones que produzcan los resultados deseados por el principal. Pero el agente tiene sus propios incentivos y seguirá las indicaciones del principal en la medida que la estructura de incentivos establecida en el contrato haga ventajoso ese comportamiento, o si el sistema de controles y sanciones lo obliga a ello.

Este modelo es aplicable a las relaciones entre los funcionarios electos y los designados, es decir, entre políticos y funcionarios burocráticos. Se concluye que existen posibilidades ciertas de que el comportamiento de las agencias estatales contenga ineficiencias asignativas y técnicas, y que los burócratas puedan aprovechar las características de la relación principal-agente, que se establece con los patrocinadores políticos, para sesgar la oferta pública de bienes y servicios a favor de sus intereses. Estas consecuencias no deseadas podrían ser controladas mediante las normas institucionales que relacionan a los políticos, votantes, burócratas y grupos de interés. Las formas y el funcionamiento institucionales no son indiferentes a la orientación de los resultados en la dirección de los intereses de los votantes-consumidores. La disponibilidad de la herramienta presupuestaria como instrumento de decisión y de transparencia de la información dentro del diseño institucional se convierte en determinante esencial de los resultados de las decisiones públicas.

También en este caso, la disponibilidad de una matriz de análisis del presupuesto destinado a seguridad interior puede ser útil para poner en evidencia cómo se resuelve el complejo proceso de conflicto/cooperación entre demandas y apoyos de los distintos grupos que se puedan identificar con determinados intereses y valores, mediatizados por diversas organizaciones e individuos, y cómo se plasma en decisiones a través del conjunto de los órganos y mecanismos que intervienen.

6. Sistema presupuestario

El presupuesto del sector público se define, por un lado, de acuerdo con las relaciones de poder que, finalmente, se expresan en las políticas públicas. Esto significa que el presupuesto es producto de la correlación de fuerzas entre actores que intervienen en la definición de prioridades del ingreso y del gasto. Por otro lado, el presupuesto también constituye un mecanismo para transparentar ingresos y egresos, es decir, para rendir cuentas de lo actuado.

En el caso del presupuesto de seguridad, existe un marco institucional difuso, dentro del cual varios órganos estatales, y en diferentes niveles institucionales, intervienen con políticas directas e indirectas. El presupuesto de la seguridad ciudadana es poco transparente, lo que dificulta la comprensión adecuada para la rendición de cuentas y el monitoreo; a lo que se agrega un cierto grado de sigilo que sólo resulta congruente con una visión, ya superada, de confrontación interna, y con el concepto de seguridad pública (defensa del orden estatal), ahora reemplazado por el de seguridad ciudadana, entendida como la búsqueda de la tolerancia y la convivencia.

El sistema presupuestario comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso de recursos y gastos *previstos* para el ejercicio, mostrando el resultado económico y financiero de las transacciones programadas en sus componentes de erogaciones corrientes y de capital, con determinación de la producción de bienes y servicios a realizar por el sector público.⁵

El mismo autor cita algunas ideas básicas o fundamentales para optimizar la utilización de la herramienta presupuestaria:

- Universalidad: todos los elementos integrantes de la materia presupuestaria deben estar incluidos, para posibilitar una coordinación adecuada y una más transparente gestión.
- Unidad: los criterios en base a los cuales son elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados los presupuestos deben responder a una política presupuestaria común.
- Exclusividad: no deben incluirse en el presupuesto asuntos extraños a la materia presupuestaria, de naturaleza ajena a la esencialmente financiera.

5 Las Heras, José María, Op. Cit.

- Acusiosidad: realista, en concordancia con los escenarios futuros más probables.

- Claridad: de fácil entendimiento.

- Periodicidad: se acepta convencionalmente que sea anual calendario. Existe una tendencia creciente a la plurianualidad, por la existencia de rubros cuyo tiempo de maduración e impacto son de mediano plazo. La integración al presupuesto tradicional de compromisos públicos posteriores al año calendario garantiza la continuidad ininterrumpida del financiamiento.

- Continuidad: las técnicas presupuestarias deben aplicarse consistentemente, para permitir la comparabilidad, y sus previsiones deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores, además de las expectativas.

- Especificación: sus expresiones deben ser al máximo grado de detalle y enfoque, mediante la utilización de los clasificadores presupuestarios.

- Flexibilidad: como procedimiento excepcional, para evitar una absoluta rigidez en el transcurso de la gestión en un entorno económico y social en permanente modificación. La flexibilidad debe ser medida buscando evitar el descontrol que resultaría de cambios ilimitados.

- Equilibrio: en cuanto a la relación buscada entre ingresos y gastos, con sus efectos sobre la actividad económica general.

La matriz de análisis de los presupuestos destinados a seguridad interior deberá exponer, en cada caso, el grado de aplicación de los principios recomendados doctrinariamente para la confección de éstos, e identificar las causas que pudieran impedirla; y el nivel de logro de los objetivos generales de la técnica presupuestaria.

7. Clasificadores presupuestarios

Para facilitar el análisis presupuestario se han establecido clasificadores presupuestarios que son las agrupaciones de recursos y de gastos de acuerdo con determinadas pautas comunes, en función de criterios normativos. Mediante su utilización resulta posible asignar los recursos conociendo e interpretando la incidencia de las aplicaciones sobre distintos aspectos del sector público y de la economía.

Los clasificadores presupuestarios tienen diversas finalidades. Cada uno representa un conjunto único de conceptos que permite discernir los contenidos en función de una calidad o dimensión que resulta relevante según la naturaleza del análisis, o de la consolidación, que se pretende efectuar. Su definición adquiere mayor importancia cuando surge la necesidad de asegurar una adecuada integración del presupuesto con el sistema de contabilidad y control, herramientas básicas de la gestión financiera.

A continuación, se exponen nueve categorías principales de clasificadores presupuestarios utilizados en nuestro país, su respectiva denominación, concepto, usos y finalidad que implican, su nivel de apertura y el interrogante conceptual que atienden. Estos clasificadores han ido evolucionando: de aquéllos tradicionales que referían meramente a la legalidad del gasto (quién y en qué gasta), se han ido incorporando otros, que exhiben mejor la participación del sector público en la comunidad desde otros puntos de vista como el económico, el político y el social: para qué (clasificador económico), para quién (clasificador por finalidades/funciones) y cómo (clasificador programático) se gasta.⁶

- Por objeto: los bienes que se adquieren, sin medir la eficiencia del gasto. Gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de deuda y disminución pasivos, otros gastos, gastos figurativos. ¿En qué se gasta?

- Institucional: entidades que realizan el gasto, sirve al control legal. Según la estructura institucional del sector público. ¿Quién gasta?

- Económico: efecto sobre las variables económicas consumo y capital. Gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras. ¿Hay consumo, capitalización o financiamiento?

- Por finalidades y funciones: finalidad es un propósito esencial, para cuyo cumplimiento se realizan funciones, conjunto de actividades homogéneas conducentes a cada finalidad. La primera apertura de finalidades incluye los conceptos de administración general, servicios de defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos, deuda pública. ¿Para qué necesidad comunitaria se gasta?

- Por programas: conjunto de acciones para cumplimentar cada objetivo del estado (cuantificable o no), que requieren recursos humanos, financieros

6 LAS HERAS; José María. Op. Cit.

y materiales a cargo de una unidad ejecutora, midiéndose un resultado final. Distintas categorías programáticas se desarrollan en los respectivos presupuestos anuales. ¿Cuáles son los objetivos concretos que procura el estado?

- Sectorial: muestra la participación del estado sobre distintos sectores económico-sociales, sirviendo para la determinación de la matriz de insumo-producto del sistema de cuentas nacionales. Sectores primario, secundario, terciario. ¿En qué macro-sectores de la sociedad repercute el gasto público?

- Geográfico: lo destinado a cada región geográfica; relevante para la implementación de políticas de descentralización o regionalización; provincias, departamentos, partidos. ¿A qué territorios se destina el gasto?

- Por moneda: necesidad de divisas, según sea moneda nacional o extranjera. ¿A qué moneda se imputa el gasto?

- Por fuente de financiamiento: muestra el origen financiero del gasto; si se financia con recursos nacionales o extranjeros; fuentes internas o fuentes externas. ¿Cuál es el origen del financiamiento del estado?

La combinación de dos o más clasificadores proporciona información útil para diferentes análisis. Por ejemplo: la vinculación institucional-por objeto del gasto muestra los créditos presupuestarios en el uso de distintos insumos necesarios para la función de producción que cada institución emplea; la vinculación económica-por finalidades determina el destino para cada finalidad, y su respectiva función, de los gastos corrientes, de capital y financieros, y así sucesivamente.

La integración de los clasificadores de recursos y de gastos con los clasificadores contables en la etapa de ejecución presupuestaria hará posible la aplicación de los mecanismos de control y la retroalimentación de la información para el análisis de lo actuado y su utilización para futuros planeamientos.

Existe una tendencia a asignar mayor importancia a la ejecución financiera, que impacta con consecuencias en programas y organismos; que a la física, que no plantea beneficios ni perjuicios, por inexistencia en el sector público, de un sistema de premios y castigos.

La matriz de análisis del presupuesto destinado a seguridad interior deberá exponer cuáles son los criterios, alcances, nivel de desagregación y de interrelacionamiento de los clasificadores presupuestarios utilizados.

8. Variables para la matriz de análisis

Marco de funcionamiento

- Cuerpo legal de existencia/institucional/estructura.
- Normativa de información y gestión financiera: presupuestaria, contable, de control.
- Normativa de compras.
- Normativa de recursos humanos: reclutamiento, carrera, capacitación, salarios, condiciones laborales.
- ¿Cómo se fijan (proceso, actores, acciones, tiempos), y cómo se monitorean?
- Misión
- Fines
- Objetivos
- Planes
- Programas
- Presupuestos
- Metas
- Programas operativos

La técnica presupuestaria empleada permite:

- Identificar, cuantificar, incorporar e interpretar todos los elementos que componen los procesos productivos;
- Disponer de elementos ciertos que permitan conocer los resultados obtenidos y su adecuación a los requerimientos de la demanda atendida;
- Brindar información sobre insumos reales, las metas físicas de producción, y la tecnología de transformación/proceso aplicado.

¿Cuáles son los clasificadores presupuestarios utilizados, cómo se interrelacionan, y con qué nivel de detalle alcanzan a desagregarse, en cada caso?

La técnica presupuestaria en uso, ¿respeta los diez principios de la buena práctica?

- Universalidad
- Unidad
- Exclusividad
- Acusiosidad
- Claridad
- Periodicidad
- Continuidad
- Especificación
- Flexibilidad
- Equilibrio

¿Cómo se genera el compromiso de funcionarios y personal para con el presupuesto?

- ¿Se fijan “techos” presupuestarios: quién, cuándo y con qué criterio?
- ¿En qué proporción histórica se ubican las erogaciones de capital respecto del total; en qué difiere el tratamiento que se les otorga y cómo se justifican y seleccionan los proyectos?
- ¿Qué intervención tienen en el procedimiento presupuestario: cuáles organismos independientes de control y/o cuáles de la sociedad civil y con qué otros medios se cuenta para otorgar mayor transparencia al proceso?
- Plurianualidad: formas de integración del mediano plazo con el presupuesto anual.
 - Gestión de obtención de los recursos. Actores.
 - Recursos y gastos extrapresupuestarios, fondos especiales.
 - Gastos indirectos de las jurisdicciones: educación, salud y pasividades. Otros.
- ¿Cuál es la proporción histórica de ejecución del presupuesto, y las razones de los desvíos?
- ¿Cuáles han sido las razones históricas de solicitudes de refuerzo de partidas; y cómo se han solucionado tales requerimientos?

Metas o indicadores físicos de desempeño
(versus proyectado, versus histórico, de avance, de cumplimiento)

- ¿Cuáles se utilizan, qué miden, cómo y para qué se usan?
- Acciones
- Resultados
- Costos
- Relaciones: acciones/resultados; acciones/costos; resultados/costos; acciones/costos/resultados
- Estudio de causas/responsabilidades/méritos
- Tratamiento de los desvíos
- Cómo se determinan las necesidades a satisfacer/insatisfechas, y se evalúa su importancia relativa

Prácticas de mejora en la calidad del gasto.

- ¿Existen? ¿cuáles son?
- ¿Cómo han evolucionado?
- ¿Cómo se fijan (proceso, actores, acciones, tiempos)?
- ¿Cómo se monitorean?
- ¿Cómo se miden los logros?
- Economía
- Eficiencia
- Eficacia
- Ejecutividad
- Efectividad
- ¿Cómo opera la disseminación de la información para mejora de la gestión?

- ¿Cuál es y cómo se utiliza un sistema de incentivos para funcionarios y personal?
- ¿Existe una tendencia a generar información útil para la evaluación del conjunto del organismo, conforme al concepto de administración de la calidad total (que integra la planificación, el liderazgo, los procesos y la gestión de recursos humanos)?
- El proceso presupuestario, ¿induce o facilita la aplicación de técnicas de evaluación?

9. Propuesta de capacitación sobre el presupuesto como herramienta de gestión

En cualquiera de las corrientes principales en el pensamiento económico que fundamentan la naturaleza y aplicaciones del presupuesto (la teoría tradicional o teoría del bienestar o la teoría llamada de las decisiones colectivas) resulta siempre indiscutida la importancia de asegurar por medio de un desarrollo institucional apropiado que los servicios que el Estado presta se aproximen lo más posible a la preferencia de los ciudadanos. Los instrumentos presupuestarios pueden orientar a la satisfacción de ese objetivo, en un marco que atienda principios de transparencia, objetividad, estabilización, asignación y distribución. Distintas expectativas y requerimientos políticos y sociales han forzado y siguen generando reformas en los sistemas presupuestarios, las que se ven favorecidas por la utilización de nuevos medios de administración y difusión de la información. Variables como la integralidad y el grado de inclusión del presupuesto, su previsibilidad y manejo del mediano plazo, asignación y seguimiento del gasto, transparencia, gobierno electrónico, vinculación de insumos con resultados, orientación de los distintos tipos de control, han extendido el uso y la utilidad de la herramienta presupuestaria.

Para facilitar ese proceso se hace necesario que, a través de la actividad pedagógica y en los distintos niveles en que se ejercen funciones vinculadas con el presupuesto, se conozcan sus alcances y se instruya a los funcionarios para su mejor aplicación.

Se hace necesario disponer de un dispositivo pedagógico que permita instruir a los funcionarios –provenzan éstos de la política o sean cuadros de carrera- sobre el proceso de presupuestación. Un curso interactivo permitirá la transmisión de conocimientos, el intercambio de experiencias, el desarrollo de habilidades, el logro de un lenguaje compartido y una cierta nivelación que permita garantizar bases mínimas comunes.

Como producto lateral del empleo de un enfoque sistémico, el presupuesto también podrá quedar ubicado como componente funcional a la práctica integral de los principios de la administración total de la calidad. En resumen, el objetivo de este dispositivo pedagógico es que los cursantes obtengan recursos metodológicos nuevos o adicionales, que los habiliten para conducir o participar en la formulación, proceso y mejor aprovechamiento de la herramienta presupuestaria.

Perfil ideal de los alumnos y requisitos de admisión

Es deseable no diferenciar las currículas entre aquélla destinada a los dirigentes de nivel superior responsables de la toma de decisiones y las orientadas al personal de carácter más operativo que habrá de participar en la implementación del sistema presupuestario, sino distinguirlas en su desarrollo en cuanto al énfasis y grado de detalle, que se adaptará a las características de conformación de cada grupo y el tiempo asignado. Sería conveniente que los alumnos tuviesen título universitario, o capacitación equivalente, y que al menos algunos participantes cuenten con experiencia en la materia. La admisibilidad será evaluada, en cada caso, por las autoridades del sector y los responsables del programa en forma conjunta, teniendo en cuenta consideraciones de pertinencia, oportunidad y economía.

Perfil ideal de los docentes

Serán docentes universitarios especializados en el objeto del curso, que deberán exhibir antecedentes relevantes en actividades de capacitación a personal del sector público; preferiblemente con experiencia de desempeño y/o consulto-

ría en la materia; y con habilidad para motivar y conducir tareas grupales. Su flexibilidad, capacidad de atención y reflexión, y sus condiciones para erigirse en guía y orientador serán consideradas características esenciales.

Curricula

La currícula buscará una reconceptualización y la generación de nuevas formas culturales de entender y utilizar la herramienta presupuestaria. Para ello, habrán de tenerse en cuenta los tres distintos tipos de contenido que se presentan simultáneamente en forma interrelacionada durante el proceso de enseñanza-aprendizaje. No sólo los conceptuales (el saber: hechos, datos, conceptos, etc.) y los procedimentales (saber hacer: reglas, técnicas, metodología, destrezas o habilidades, etc.); sino también los actitudinales.

Programa

I - Introducción a la administración pública. Administración financiera pública.

Estado, gobierno, sector público y administración pública. Planificación. Gestión Financiera. Inversiones.

II - Sistema presupuestario

Concepto. Escuelas presupuestarias. Principios presupuestarios. Producción. Categorías. Programas. Medición. Clases de presupuestos. Clasificaciones.

III - Gestión presupuestaria.

Ejecución. Cierre. Evaluación.

IV - Reglas macrofiscales

Instituciones presupuestarias. Tipos de reglas.

V - Sistemas de crédito público y de tesorería. Contabilidad gubernamental

Tipos y operatorias de Endeudamiento. Cuentas y fondos. Principios, requisitos y normas contables.

VI - Sistemas de control interno y externo

Informe Coso. Instituciones, órganos y actividades de control interno y externo.

VII - Programación y evaluación de proyectos

Planeamiento, objetivos y metas cuantificables. Desempeño e incentivos. Información objetiva para evaluación, monitoreo y control. Indicadores. Tablero de Comando.

VIII - La administración para la calidad total

Participantes. Gestión orientada a resultados. Mejora continua y otras herramientas. Modelos.

IX - Análisis práctico de información presupuestaria y sus aplicaciones

Casos y ejemplos, con énfasis en las situaciones de los participantes.

X - Repaso y discusión. Evaluación del curso

Bibliografía de la Propuesta Pedagógica

Básica

Ginestar, Ángel (comp.). Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. Vol. II. Notas Introductorias. Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la OEA, CITAF-OEA. 1998.

Las Heras, José María; Estado Eficaz. 2ª ed. Ed. Buyatti. Buenos Aires. 2006.

Las Heras, José María. Estado Eficiente: Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico. Ed. Buyatti. Buenos Aires. 2004.

Le Pera, Alfredo; Estudio de la Administración Financiera Pública. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires. 2007.

Ampliatoria

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. 13 Seminario Nacional de Presupuesto Público, ASAP. Buenos Aires. 1999.

Bara, Ricardo E.; Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un Enfoque de Economía Política. Fondo Editorial CPCECABA. Buenos Aires. 2006.

Garza Salinas, Mario A.; Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado, en Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coord.), Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Universidad Iberoamericana, UNAM y Procuraduría General. México. 2002.

Makon, Marcos; Reforma de la Administración Financiera Argentina. XX Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público. 1993.

Muñoz Machado, Andrés; La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública. Díaz de Santos. Madrid. 1999.

Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta; Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Paidós. Buenos Aires. 2006.

Pérez Alfaro, Alfredo; Control de Gestión y Tablero de Comando. Depalma. Buenos Aires. 2000.

Petrei, Humberto; Ratner, Gabriel; Petrei, Romeo E.; Presupuesto y Control. Las Mejores Prácticas en América Latina. Buyatti. Buenos Aires. 2005.

Pichardo Muñoz, Arlette; Evaluación del Impacto Social. Lumen-Humanitas. Buenos Aires. 1997.

Roemer, Andrés; Economía del crimen. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Editores Noriega. México. 2002, citado en E. Reyes Tépac M. Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis. México. 2006.

Modalidades de Cursada

El curso no debe limitar sus objetivos a la exposición de conocimientos, sino apuntar a que los asistentes participen activa e imaginativamente para conseguir articular las diversas estructuras que encajen orgánica y coherentemente en una síntesis integral de los problemas a resolver y de los objetivos a lograr; reconociendo el papel potencial del presupuesto como instrumento funcional para una mayor eficacia de la gestión.

Dado que los contenidos, como tales, no producirán automáticamente cambios importantes en los comportamientos, resulta importante que las actividades a desarrollar resulten estimulantes del pensamiento y motivantes para la acción.

La currícula propuesta apunta a un desarrollo presencial, que agrega el valor de la actividad grupal, de un máximo de 18 asistentes, con intercambio de experiencias, permanente referencia a la práctica y el desarrollo de consensos. Es abierta respecto la dedicación horaria, la que se prevé habrá de adaptarse a la disponibilidad funcional de los participantes. En condiciones ideales, la cursada requeriría diez reuniones de dos horas, en una frecuencia de no más de dos reuniones semanales, para favorecer la sedimentación de las ideas. La exposición a la problemática, con un acercamiento a las aplicaciones instrumentales y el estímulo del pensamiento crítico y creador orientado a la acción podría lograrse, en buena medida, mediante un seminario-taller de dos jornadas continuadas; que, de ser necesario, podría condensarse en una única jornada intensiva.

10. Bibliografía

Arriagada, Irma y Lorena Godoy. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. CEPAL. Serie Políticas Sociales No. 32. 1999.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Seminario Nacional de Presupuesto Público, ASAP. Buenos Aires. 1999.

Banco Mundial, “Crimen y violencia en América Latina”. Editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norma Loayza. Editorial Alfaomega. Washington. 2001.

Bara, Ricardo E.; Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un Enfoque de Economía Política” Fondo Editorial CPCECABA. Buenos Aires. 2006.

Buvinic, Mayra y otros; La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.. 1999.

Buchanan, James; La propiedad como garante de la libertad, en Buchanan, James y Tullock, Gordon. Derechos de Propiedad y Democracia. Celeste Ediciones. Madrid. 1995.

Buchanan, James y Wagner, Richard; Déficit del Sector Público y Democracia. Rialp. Madrid. 1983.

Coase, Ronald; La empresa, el mercado y la ley. Alianza. Madrid. 1994.

Fainberg, Marcelo H.; La Inseguridad Ciudadana, Violencia y Criminalidad. Ed Ad-Hoc. Buenos Aires. 2003.

Garza Salinas, Mario A.; Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado, en Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coord.), Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Universidad Iberoamericana, UNAM y Procuraduría General. México. 2002.

Ginestar, Ángel (comp.); Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. Vol. II. Notas Introductorias. Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la OEA, CITAF-OEA. 1998.

González, Patricia; FLACSO. Programa Guatemala Seguridad Ciudadana, Cuadernos de Seguridad y Defensa, 2 Guatemala, FLACSO. 2003.

Las Heras, José María; Estado Eficaz. 2ª ed. Ed. Buyatti. Buenos Aires. 2006.

Las Heras, José María; “Estado Eficiente: Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico”. Ed. Buyatti. Buenos Aires. 2004.

Llosas, Hernán P., Paoli, José; “Proyectos de investigación sobre reforma del Estado. La provisión de servicios de Seguridad Interior”. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba. 2002.

Makon, Marcos; Reforma de la Administración Financiera Argentina. XX Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público. 1993.

North, Douglas; Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México. 1993

Olson, Marcus; La lógica de la acción colectiva. Limusa. México. 1992.

Olson, Marcus; Auge y decadencia de las naciones. Ariel. Barcelona. 1986.

Posner, Richard; El análisis económico del derecho. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

Roemer, Andrés; Economía del crimen. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Editores Noriega. México. 2002, citado en E. Reyes Tépac M. Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis. México. 2006.

Tullock, Gordon; Necesidades privadas y medios públicos. Aguilar. Madrid. 1974.

Zeller, Norberto; Rivkin, Ana; El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, n° 69 INAP. Buenos Aires. 2003.

ANEXO 1

Matriz de análisis del presupuesto de seguridad. Proceso de toma de decisiones

Marcela Donadio

Coordinadora del Proyecto PNUD-ARG06-013

1. Marco general

La seguridad como concepto tiene una compleja historia de definición académica. Particularmente en las últimas dos décadas, las discusiones acerca de qué es y qué no es seguridad han dominado la mayoría de los debates, especialmente en lo que refiere al uso de la fuerza, el papel del Estado, y las cuestiones de la vida ciudadana que pueden ser incluidas en este concepto.¹

Para la vida cotidiana, sin embargo, la definición tal vez no sea tan compleja. Los ciudadanos, en distintos países, se cuestionan acerca de su futuro, sus posibilidades de progreso y de acceder a un mejor ingreso, incluyendo las condiciones en las que desarrolla su existencia. El resguardo de la vida y de los bienes (personales, familiares, o comunitarios), forma parte de las preocupaciones presentes, de latente o manifiesta. Tanto las Naciones Unidas como la Organización de Estados Americanos han estado trabajando, en este sentido, en la definición de un concepto de seguridad que atienda estas preocupaciones, así como el papel que los Estados deben jugar en ello.

En octubre de 2003 se realizó en México una Conferencia Especial sobre Seguridad, que estableció que para los países de América “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.²

Dentro de las múltiples dimensiones que componen la seguridad se encuentra la seguridad ciudadana, la cual también se identifica como seguridad interior en contraposición a la seguridad externa o defensa nacional. Aunque

1 “(...) ha ido surgiendo una nueva comprensión del concepto de seguridad. En una época era sinónimo de la defensa del territorio contra los ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia.” Naciones Unidas, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York, abril de 2000, párr. 194. El documento oficial puede ser consultado en www.un.org/spanish/milenio/sg/report/

2 Organización de Estados Americanos, Declaración Especial sobre Seguridad, México, 28 de octubre de 2003, punto II. 2.

no constituye un bien público puro (ya que puede también ser provista por otros agentes no estatales), su provisión corresponde fundamentalmente al Estado: desde el contractualismo en adelante, es ampliamente aceptado que una de las razones de ser fundamentales de la existencia del Estado es garantizar la libre y pacífica convivencia de la sociedad.

En distintas épocas históricas de América Latina, esta razón de ser llegó a ocupar un lugar preponderante e intimidante respecto de los derechos ciudadanos: la seguridad nacional representaba a la vez el principio y el fin de la acción estatal. Desde ella se construía la vida social, y a ella apuntaba a la vez la política de convivencia. Sin embargo, y al calor de las reformulaciones conceptuales anteriormente aludidas, se produjo un desplazamiento de la preponderancia de la seguridad nacional hacia la seguridad de los ciudadanos. El respeto y garantía de la vida de los ciudadanos constituye, hoy, una preocupación ineludible para los gobiernos, fomentando incluso debates acerca de la validez de la jurisdicción nacional y la intervención de la comunidad internacional en caso de peligro de la seguridad física y/o violación de derechos y libertades básicas de los habitantes de una determinada unidad nacional.

El sector de la seguridad interior, al igual que la defensa nacional, se relaciona con uno de los elementos inherentes al Estado: el uso o amenaza de uso de la fuerza. En un ambiente democrático, por tanto, el control y la conducción política de los instrumentos que el Estado posee y que pueden aplicar violencia sobre los ciudadanos representa un aspecto central. La existencia de instituciones de seguridad consolidadas, legítimas, transparentes, e insertas en el diseño de la estrategia general del Estado para la provisión de seguridad en sus múltiples dimensiones, es necesaria tanto para la consolidación del orden democrático como para la generación de un ambiente propicio para el desarrollo económico y social. Parte del mandato que la ciudadanía otorga a los representantes políticos incluye, así, el control y la conducción de aquellas instituciones que poseen elementos de fuerza, y la generación de políticas que ayuden a una mejor convivencia social.

En la Argentina, a partir de 1983 se han generado y desarrollado políticas tendientes a democratizar el área de defensa y de seguridad, desterrando las antiguamente dominantes concepciones de seguridad nacional, al separar la

seguridad interior de la defensa nacional. El proceso de reconfiguración legislativa iniciado con la sanción de la Ley de Defensa Nacional (abril de 1988), incluyó en 1992 la sanción de una Ley de Seguridad Interior, que definió a la misma como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.³ Dicha ley establece un sistema de seguridad interior, y la conducción del mismo por parte de las autoridades políticas representantes de la ciudadanía.

La seguridad interior, como una de las políticas del Estado, se encuentra sujeta a los parámetros de las políticas públicas, entre ellos la transparencia y la definición de objetivos políticos que respondan a las demandas de la ciudadanía. La capacidad para diseñar y administrar la política no se construye, sin embargo, automáticamente, sino que es parte de un proceso de adopción e internalización de pautas democráticas que reemplazan antiguas prácticas legadas del autoritarismo. El ocultamiento de información, la impunidad, la soberbia institucional, o aún el atropello de los derechos individuales por parte del Estado, son elementos propios de una cultura autoritaria que son progresivamente reemplazados. En la medida en que se apoya el fortalecimiento de instituciones democráticas, se liman las bases de la pauta autoritaria. En ocasiones, ello es un proceso largo y complejo. Las demandas por mayor seguridad pública, las presiones de los debates (anótese aquí, por ejemplo, la existencia de percepciones que derivan en elementos reales que la política no puede desconocer), o los contextos de necesidad económica que restringen la acción, son parte de un tiempo político que no siempre va de la mano de los tiempos institucionales. En este sentido, el apoyo práctico para la generación de herramientas y de información que colaboren a que las instituciones que atienden la seguridad pública se fortalezcan y desarrollen su labor en mejores condiciones, beneficia al conjunto del proceso de democratización.

Uno de los indicadores de este fortalecimiento institucional es la capacidad para la formulación y gestión de las políticas. En esta capacidad se cuentan recursos materiales y humanos, así como los componentes de intención y

3 República Argentina, Ley de Seguridad Interior n° 24.059, 6 de enero de 1992, art. 2.

acción que también forman parte de la política. Ello se combina de diversas maneras en procesos de toma de decisiones que llevan a la formulación y ejecución de determinada política. El conocimiento de los actores y de las dinámicas de este proceso resulta, en este sentido, invaluable a la hora de transparentar y otorgar dinamismo a las estructuras estatales.

El estudio de los temas presupuestarios es una de las formas en las que puede analizarse la toma de decisiones en materia de seguridad. Representa una excelente puerta de entrada a la temática de la seguridad interior, a la observancia de los principios de control y conducción democráticos en sus instituciones, y a los diseños de su política. No sólo porque permite que ésta se lleve a cabo (se ha dicho que el presupuesto es, justamente, la expresión de la política), sino porque también permite observar cuáles son las decisiones que se toman, en la práctica, acerca de la seguridad interior. El paso de la declaración a la ejecución guarda una estrecha relación con la existencia de los recursos y con su manejo. La transparencia alude, aquí, también a la correlación entre los objetivos planteados y los recursos que a ellos se asignan.

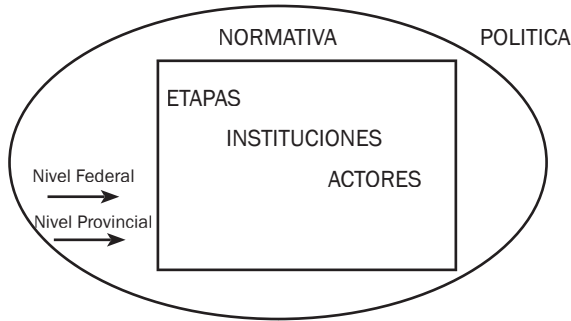
El análisis del presupuesto de seguridad se compone, básicamente, de dos aspectos:

- Cómo es el proceso de la toma de decisiones.
- Cuáles son las cifras del gasto.

El presupuesto de seguridad interior involucra a la jurisdicción nacional y a las jurisdicciones provinciales. Por ello, y durante todo el análisis, se trabaja en dos dimensiones: la de cada una de las jurisdicciones, y aquella que corresponde a la relación entre las jurisdicciones provinciales y la nacional. Los instrumentos de recolección de datos y de análisis de información son aplicados en todos los casos, correspondiendo al investigador efectuar las comparaciones y discriminar relaciones entre las variables que sean causadas por la interacción entre las jurisdicciones.

Adicionalmente, en la observación de un proceso de toma de decisiones intervienen otros elementos que dotan de mayor complejidad al tema. Se cruzan entre sí en el análisis y son:

- La normativa que regula el proceso.
- La política que lo enmarca, en este caso, la política de seguridad interior



1.1. Variables a considerar

La complejidad del problema abordado puede inducir a suponer que existen numerosas variables que pueden ser incorporadas en un estudio de esta naturaleza. Sin embargo, y dado que el objeto no es analizar la política de seguridad en sí, sino su expresión presupuestaria, el espectro de análisis debe concentrarse en aquellos temas que influyen directamente en la cuestión.

En este caso, las variables con las que se analizará el desarrollo del proceso de toma de decisiones para el presupuesto de seguridad interior en Argentina, son:

- *La conducción política*

Se analiza la política de seguridad interior y su relación con otras políticas de la jurisdicción (contexto), las estructuras institucionales (recursos humanos y materiales), los documentos que expresan la política, y la relación entre el poder político y las Fuerzas de Seguridad en materia presupuestaria. Las capacidades de la conducción y el conocimiento que ésta tiene sobre la materia y sobre las actividades de las fuerzas son elementos clave en la evaluación de esta variable.

- *La transparencia del proceso presupuestario*

La transparencia es una variable que puede escapar a la observación directa. Sin embargo, las mayores oportunidades para captar sus elementos manifiestos se encuentran en la normativa vigente, y en el análisis de cómo las definiciones de seguridad se expresan en el presupuesto (relación entre objetivos políticos y fondos). Elementos más latentes, que deben ser

incluidos por el investigador, son aquellos que refieren a la disponibilidad de fuentes de datos, y al grado de complejidad con el que se presentan las cifras de gasto (incluyendo el problema de la diversidad de presentaciones entre las jurisdicciones o la existencia/inexistencia de fuentes consolidadas). Las fuentes de recurso constituyen un punto especial: refieren a publicidad de la información sobre fondos secretos o extrapresupuestarios, su relación con la cuestión del secreto o con las llamadas razones de seguridad.

- *La calidad del proceso presupuestario*

Así como se analizan variables relacionadas con el entorno de la política de seguridad y con la cultura política de las jurisdicciones, el propio proceso presupuestario necesita ser observado y desentrañado. Las técnicas que se utilizan, los mecanismos de asignación de los recursos, los plazos disponibles, la evaluación de los resultados, la existencia de incentivos para una mejor ejecución del gasto, son algunos de los elementos que indican la calidad del proceso presupuestario.

- *La coordinación institucional*

Ella se refiere a lo que sucede *al interior* de cada institución, *entre* instituciones de una *misma* jurisdicción, y entre la *jurisdicción estudiada* y el nivel *federal*. Aquí importa observar mecanismos formales, pero también informales que pudieran ser en el futuro alentados y convertidos en un elemento de institucionalización de las relaciones. Tratándose de jurisdicciones diferentes, la coordinación entre las agencias puede resultar un elemento clave para la utilización del presupuesto de seguridad interior.

1.2. El ciclo presupuestario

La decisión acerca del presupuesto de seguridad excede la consideración de cuánto y en qué se van a gastar los recursos. Las decisiones se toman a

lo largo de todo un ciclo presupuestario, y tienen relación no solamente con las cifras, sino también con la apertura de la información, las definiciones de objetivos, la programación temporal, los elementos técnicos de los que se dispone, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y los controles de instituciones estatales y de la sociedad civil. En este sentido, las pautas a las que se atiene el ciclo presupuestario de seguridad no deberían ser diferentes a las que rigen para todo el sector público.⁴ Y las variables se cruzan con las etapas del ciclo presupuestario: deben ser analizadas en cada una de ellas, pues su comportamiento recibe la influencia de las características de cada etapa.

En Argentina, al igual que en otros países, se plantean cuatro etapas del ciclo:

- *La formulación:* primera etapa, propia del Poder Ejecutivo, en la cual las distintas instituciones elaboran sus objetivos, preparan sus programas y los expresan en cifras. Por las características del gasto público en contextos de crisis económicas, resulta interesante analizar hasta qué punto los objetivos derivan en la disposición de recursos, o por el contrario, los recursos disponibles marcan la disposición de los programas. O, por ejemplo, hasta qué punto los decisores políticos cuentan con la información adecuada y a tiempo para la toma de decisiones, al formular el presupuesto; o cómo juegan los distintos actores para obtener influencia en la decisión presupuestaria final. Otras características de la etapa de formulación aluden a la relación de las unidades sectoriales con los ministerios de economía, a la problemática de los techos presupuestarios, a la coordinación entre los decisores políticos y las estructuras administrativas que elaboran el presupuesto, y a cómo participen las fuerzas en las decisiones de formulación presupuestaria. También, puede observarse tanto aquí como en la etapa de ejecución, la programación

4 El Banco Mundial identifica, por ejemplo, algunos principios básicos de presupuestación y administración financiera: la disciplina y comprensión de todas las problemáticas incluidas en el manejo de un presupuesto; la legitimidad, que supone tanto que se incluyan en las decisiones a todos los actores involucrados como que las decisiones se tomen en función del mejor interés público; la flexibilidad, incluyendo cierta autonomía para la ejecución en las unidades; la predictibilidad, enmarcada en las pautas generales del Estado; la posibilidad de responder qué y cómo se hace con el presupuesto; la honestidad que supone enlazar los objetivos con el dinero; la información oportuna y confiable; y la transparencia, que hace que los resultados y los costos sean accesibles, claros y estén disponibles a la ciudadanía. Ver "The International Bank for Reconstruction and Development". The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington DC, junio de 1998, ps. 1-2.

realizada en función de recursos extrapresupuestarios, distorsionando el esquema teórico de relación entre objetivos y recursos.

- *La aprobación:* formulado el presupuesto, pasa al Poder Legislativo para su aprobación. Las relaciones entre poderes constituyen una característica interesante a observar, también en el marco de la democratización y de la cultura política local. La capacidad de los Legislativos para modificar lo formulado, el conocimiento real de por qué se formuló de esa manera o de los cálculos de costo/beneficio entre distintas opciones, el tratamiento del presupuesto en el pleno y en comisiones especializadas, los tiempos y recursos técnicos para analizar el presupuesto, el involucramiento en las decisiones acerca de fondos reservados o extrapresupuestarios, la participación de la sociedad civil, y la intervención de las minorías legislativas, representan también aspectos que pueden arrojar conclusiones importantes para el desarrollo del proceso de toma de decisiones.

- *La ejecución:* una vez aprobado, el presupuesto queda a disposición de las jurisdicciones para ser utilizado en aquello que se solicitó. Existe, en ocasiones, una tendencia a detener el análisis en la aprobación. Sin embargo, planificado o aprobado no significa, necesariamente, que el recurso llegue a ser ejecutado. Dificultades o incapacidades en la ejecución pueden determinar que, en la práctica, no se utilice lo presupuestado, o se lo haga en forma poco eficiente. Es una etapa ideal para observar los aspectos estructurales de las instituciones, las capacidades técnicas de los decisores y de los administradores, y los entramados internos que pueden obstaculizar la mejor decisión política. La existencia de informes y mecanismos formales necesita ser también analizada, en su relación tanto con la mejor o peor utilización de los recursos, como con las posibilidades de corrupción. Procesos y mecanismos de compras y adquisiciones se desarrollan también principalmente en esta etapa.

- *El control:* la última etapa del ciclo es aquella en la que se controla el uso del presupuesto público. Para las distintas jurisdicciones existen dos clases de control: uno interno, y otro externo. En lo relativo al control externo intervienen tanto las auditorías del Ejecutivo como las del Legislativo, y el control que puede realizar la sociedad civil. El análisis es significativo si se lee en clave de democratización: transparencia, límites a la discrecionalidad en el ejercicio del cargo público, el problema del secreto y la sensibilidad de la información, el control de fondos extrapresupuestarios y/o reservados, y

la apertura de las instituciones de seguridad a la cosa pública, aparecen con fuerza en esta etapa.

1.3. Las cifras y las clasificaciones

Además del análisis del ciclo presupuestario, debe observarse la composición del presupuesto. La identificación de cifras de gasto es un proceso técnico en el cual intervienen aspectos destacados, como los siguientes:

- Existen diversas fuentes de información, las cuales deben ser cuidadosamente diferenciadas a la hora de preparar los datos y de presentarlos, a fin de evitar confusiones.

Se trabaja fundamentalmente con los siguientes instrumentos:

- Leyes de presupuesto.
- Reglamentación de las leyes de presupuesto.
- Informes de ejecución.
- Cuentas de inversión.
- Informes de auditoría interna y externa.
- Idealmente, puede trabajarse en la construcción de series históricas que permitirán evaluar el presupuesto destinado a la seguridad, a lo largo del tiempo. El logro de ello tiene dos desafíos importantes: las habituales lagunas presentadas por las fuentes de información y la asistematicidad en la presentación de la información, y la inexistencia de registros consolidados. Todo esfuerzo que se realice, en esta materia, será relevante para la transparencia y accesibilidad de la información.

- El presupuesto se presenta bajo distintas clasificaciones, que obedecen a preguntas básicas como qué se gasta, para qué función, quiénes gastan, y de dónde provienen los recursos. Son formas diferentes de presentar la misma información. En este sentido, deben discriminarse las diferentes clasificaciones que utilizan el presupuesto público nacional y los provinciales, generalmente reglados por leyes de administración financiera. Dentro del análisis de la legislación provincial, se necesita evaluar de qué forma clasifican sus presupuestos. En Argentina, en el nivel federal las clasificaciones son por categoría programática, por objeto del gasto, por clasificación institucional, por finalidad y función, geográfica, económica, y por fuente de financiamiento.

- La desagregación de los programas permite, a su vez, evaluar la apertu-

ra de la información. Esto puede observarse fundamentalmente en las leyes de presupuesto, los informes de ejecución y las cuentas de inversión. La disponibilidad pública de esta información suele ser restringida, por lo cual la investigación de campo, acerca de la desagregación efectiva de las grandes estructuras programáticas, resulta un aporte sustancial a la transparencia y a la calidad del uso de los recursos.

1.4. La identificación de instituciones y actores

Todo lo anterior se cruza en instituciones que tienen actores. Los actores poseen motivaciones, expectativas, y opiniones que influyen en su comportamiento y en el desarrollo del proceso presupuestario.

La investigación se desarrolla en dos ejes paralelos: el nacional y el provincial. Estos ejes, en lo referido a la identificación de instituciones y actores, no deben relacionarse, evitando así perder datos.

La estratificación propuesta para la identificación es:

- Una primera diferenciación entre componentes del Estado: Ejecutivo, Legislativo. Agregando, en este caso, contraloría y sociedad civil.
- Dentro de cada poder, las instituciones que intervienen en el ciclo: por ejemplo, ministerios, organismos de control interno, comisiones parlamentarias.
- Dentro de cada institución, los actores intervinientes: decisores, niveles intermedios y funcionariado administrativo.

Acorde con estos estratos se elabora un esquema con los actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones. Este esquema sirve tanto para el trabajo de campo como para el análisis posterior.

2. Metodología de análisis del presupuesto de seguridad

El análisis del proceso de toma de decisiones supone la evaluación del comportamiento de cada variable, cruzándolas en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Utilizando esas variables y los distintos indicadores, la metodología de análisis contiene un instrumento que guía la recolección y el análisis de la información de la siguiente manera:

a) Contexto general en el que se desenvuelve el ciclo

a.1) La transparencia presupuestaria en la política pública.

- El marco legal y reglamentario:
 - Disposiciones constitucionales y leyes que regulan la transparencia en la política pública.
 - Reglamentaciones y otras disposiciones vigentes para los diferentes poderes del Estado.
- La transparencia de la información:
 - Mecanismos vigentes para la producción de informes para los diferentes poderes.
 - Publicidad de informes producidos.

a.2) Las características del ciclo presupuestario.

- Legislación vigente:
 - Sistema de administración financiera.
 - Organismos intervinientes en el proceso.
 - Niveles de responsabilidad en las diferentes etapas.
- La técnica presupuestaria:
 - Descripción general.
 - Aplicación de principios generales: unidad en los criterios de la política presupuestaria, tipo de periodicidad aplicada, equilibrio en la relación entre ingresos y gastos.

a.3) Los métodos de exposición del presupuesto público.

- Cómo se expone el presupuesto:
 - Clasificadores utilizados.
 - Claridad de la información.
 - Niveles de desagregación.
 - Universalidad en la inclusión de proyectos y/o programas acorde con las clasificaciones (particularmente la jurisdiccional).
- Dónde se informa el presupuesto:
 - Accesibilidad al público de la Ley de Presupuesto, incluyendo sus anexos, en el Poder Ejecutivo.
 - Accesibilidad a través de otros poderes del Estado.
 - Periodicidad de la actualización de la información.

a.4) El sector de seguridad, la política de seguridad interior y la institucionalidad democrática.

- El marco legal e histórico de la política de seguridad:
 - Disposiciones constitucionales y legales.
 - Otras reglamentaciones vigentes acerca de la política de seguridad.
 - Relación con el marco político general de la unidad analizada, y con otras políticas sectoriales.
 - Principales hechos y debates sobre seguridad pública, en un período de tres años.
- El diseño de la política de seguridad:

- Cuáles son las instituciones y los actores intervinientes (principales y secundarios).
- Cómo participa cada uno de los actores en la elaboración de la política.
- La definición de las amenazas a la seguridad pública.
- Los objetivos políticos perseguidos.
- El gasto en seguridad. Relación entre el gasto en seguridad y el gasto total de la unidad analizada.
- Exposición de cifras de presupuesto para los últimos tres años.

b) Las etapas del ciclo presupuestario

b.1) La Formulación

- Las capacidades de la conducción política:
 - Definición de los objetivos políticos: quién y cómo los determina.
 - Existencia o inexistencia de directivas: cómo se expresan los objetivos.
- Mecanismo por el cual se transmiten los objetivos a los funcionarios que formulan el presupuesto.
 - Disponibilidad de recursos humanos y materiales (organización/estructuras) en el organismo de conducción política.
 - Nivel de conocimiento de la actividad de las fuerzas en la materia.
- La transparencia presupuestaria:
 - Relación entre objetivos de política y presupuesto.
 - Estructura de los programas del presupuesto de seguridad.
 - Nivel de accesibilidad pública de la desagregación de programas.

- Nivel existente en materia de consolidación del gasto.
- Conocimiento público de las fuentes de los recursos, en particular de fondos reservados y/o extrapresupuestarios.
- Existencia o inexistencia de mecanismos formales de relación entre los actores que intervienen en la formulación.
- La calidad de la formulación presupuestaria:
 - Técnica utilizada.
 - Influencia de la evaluación de resultados de ejercicios anteriores.
 - Existencia o inexistencia de techos presupuestarios.
 - Eficiencia en la asignación de los recursos: criterios para la inclusión de incrementos o modificaciones en las partidas.
 - Economía del gasto: cálculos de costo/beneficio entre distintas opciones, principalmente en compras y adquisiciones.
 - Ejecutividad del proceso: relación entre tiempos y personal disponible en el proceso de formulación.
- La coordinación dentro y entre las instituciones durante la formulación:
 - Tipo y práctica de las relaciones entre los actores dentro de cada institución involucrada (mecanismos formales e informales), durante la formulación.
 - Tipo y práctica de las relaciones entre actores civiles del Ejecutivo, y actores de las fuerzas (mecanismos formales e informales).
 - Tipo y práctica de las relaciones entre ministerios de economía y ministerios de seguridad (mecanismos formales e informales).
 - Tipo y práctica de las relaciones entre las jurisdicciones provinciales y la nacional, en el nivel de ministerios de economía.
 - Tipo y práctica de las relaciones entre las jurisdicciones provincia-

les y la nacional, en el nivel de ministerios de seguridad.

- Elementos que actualmente favorecen/obstaculizan cada una de estas relaciones.
- Elementos que podrían favorecer mayores desarrollos.
- Antecedentes y experiencias conocidos.

b.2) La Aprobación

- Las capacidades de la conducción política:
 - Existencia y participación de comisiones especializadas: de presupuesto y de temática relacionada con la seguridad.
 - Evaluación por parte del Congreso de los objetivos de política que guiaron la formulación presupuestaria.
 - Posibilidad de introducir cambios en las partidas asignadas.
 - Nivel de conocimiento e incidencia en fondos reservados y/o extra-presupuestarios.
 - Existencia y disponibilidad de recursos humanos (staff técnico y de asesoramiento) en las comisiones.
- La transparencia presupuestaria:
 - Nivel del debate sobre el presupuesto en el período de aprobación: consulta a la sociedad civil, realización de sesiones de comisión y de sesiones plenarias al respecto.
 - Nivel de accesibilidad pública del diario de sesiones.
- La calidad de la formulación presupuestaria:
 - Mecanismo seguido para el tratamiento del presupuesto.
 - Influencia de la evaluación de resultados de ejercicios anteriores.

- Tratamiento de la existencia o inexistencia de techos presupuestarios.
- Eficiencia en la asignación de los recursos: criterios para la evaluación del presupuesto formulado.
- Economía del gasto: evaluación del costo/beneficio entre distintas opciones, principalmente en compras y adquisiciones.
- Ejecutividad del proceso: relación entre tiempos y personal disponible en el proceso de aprobación.
- La coordinación dentro del Congreso y con otras instituciones, durante la aprobación:
 - Relaciones entre las comisiones especializadas, si existen (mecanismos formales e informales).
 - Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo (mecanismos formales e informales).
 - Relaciones entre el Congreso y las fuerzas durante la aprobación o previo a ella (mecanismos formales e informales).
 - Elementos que actualmente favorecen/obstaculizan cada una de estas relaciones.
 - Elementos que podrían favorecer mayores desarrollos.
 - Antecedentes y experiencias conocidos.

b.3) La Ejecución

- Las capacidades de la conducción política:
 - Supervisión del cumplimiento de los objetivos de política durante la ejecución.
 - Intervención de la conducción política en las decisiones de ejecución, principalmente en los procesos de compras y adquisiciones.

- Conocimiento de la actuación de las unidades administrativas, incluyendo a las fuerzas.
- Conocimiento y supervisión de gastos financiados por fuentes externas (endeudamiento nacional o internacional, fondos extrapresupuestarios).
- Disponibilidad de recursos humanos (especialistas sectoriales para supervisar la ejecución).
- La transparencia presupuestaria:
 - Tratamiento de fondos extrapresupuestarios durante la ejecución, especialmente su relación con partidas establecidas en el presupuesto público.
 - Mecanismos existentes para la cesión de bienes y/o materiales entre Nación y provincias.
 - Existencia y tratamiento de transferencias entre partidas.
 - Existencia de informes de ejecución.
 - Mecanismos formales de ejecución de los recursos, en particular para compras y adquisiciones.
- La calidad de la ejecución presupuestaria:
 - Nivel de ejecución del presupuesto asignado, histórico para los últimos tres años.
 - Mecanismos de registro de información.
 - Existencia o inexistencia de un sistema de gestión que supervise la ejecución en relación a lo programado.
 - Criterios de flexibilidad en la ejecución, si existen.
 - Economía en la ejecución: existencia de incentivos para una mejor utilización vs. techos presupuestarios que deben ser alcanzados para mantener el nivel de asignación.

- La coordinación dentro y entre las instituciones durante la ejecución:
 - Relación entre Nación y provincias en el flujo de fondos.
 - Tipo y práctica de las relaciones entre actores civiles del Ejecutivo, y actores de las fuerzas (mecanismos formales e informales).
 - Mecanismos teóricos y prácticos para el flujo de fondos desde la unidad recaudadora a la ejecutora.
 - Elementos que actualmente favorecen/obstaculizan cada una de estas relaciones.
 - Elementos que podrían favorecer mayores desarrollos.
 - Antecedentes y experiencias conocidos.

b.4) El control interno y externo

- Las capacidades de la conducción política:
 - Existencia de unidades de control interno, en los ministerios de seguridad o equivalente, y en las fuerzas.
 - Dependencia de las unidades: evaluación de conflicto de lealtades o de subordinación.
 - Estructuras y recursos humanos de dichas unidades.
 - Marco legal y mecanismos formales de producción de auditorías internas.
 - Existencia de instituciones de control externo en el Ejecutivo: desde el ministerio a las fuerzas, desde el Poder Ejecutivo al ministerio, y desde otro poder al Poder Ejecutivo.
 - Estructuras, dependencia y recursos humanos de cada una de esas instituciones.
 - Marco legal y mecanismos de producción de auditorías externas.

- Disponibilidad de recursos humanos y materiales (organización /estructuras) en el organismo de conducción política.
- Nivel de conocimiento de la actividad de las fuerzas en la materia.
- La transparencia presupuestaria:
 - Mecanismos existentes de auditoría interna y externa, particularmente, nivel de obligatoriedad de cumplimiento de sus recomendaciones o disposiciones.
 - Publicidad/difusión a actores de los informes de auditoría interna y externa.
 - Periodicidad de esos informes en los últimos tres años.
 - Tratamiento de la cuestión del secreto en la difusión de cifras y actividades de seguridad pública en la jurisdicción.
 - Existencia y trabajos de organizaciones de la sociedad civil en el tema.
 - Evaluación del papel del Congreso y de la sociedad civil en el control externo al presupuesto de seguridad.
- La calidad del control:
 - Técnicas utilizadas por los auditores.
 - Influencia de la evaluación de informes anteriores. Seguimiento de los mismos.
 - Evaluación de la eficiencia en la asignación de los recursos: particularmente, acerca de los criterios que utilizan los organismos para decidir a qué asignan partidas.
 - Evaluación de la economía del gasto: acerca de los cálculos de costo/ beneficio, principalmente en compras y adquisiciones.
- La coordinación dentro y entre las instituciones durante el control:

- Relaciones entre unidades de control interno y otras dependencias de la institución a la que pertenecen (mecanismos formales e informales).
- Relaciones existentes entre unidades de control interno e instituciones de control externo.
- Relaciones existentes entre las instituciones de control externo y las organizaciones de la sociedad civil.
- Elementos que actualmente favorecen/obstaculizan cada una de estas relaciones.
- Elementos que podrían favorecer mayores desarrollos.
- Antecedentes y experiencias conocidos.

c) Conclusiones

- c.1.) Principales dificultades halladas.
- c.2.) Elementos que pueden apoyar un mejor desarrollo del ciclo.
- c.3) Recomendaciones.
- c.4.) Listado de fuentes de información pública disponibles en la unidad de análisis.
- c.5) Anexo documental (leyes y disposiciones).

ANEXO 2

Cuadro legislación básica en materia de presupuesto y seguridad nacional

NACIONAL

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Nación Argentina, 22/08/1994. Ley n° 24.130, Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, 22/09/1992. Ley n° 23.548, Régimen Transitorio de Distribución de Impuestos con las Provincias, 26/01/1988. Ley n° 25.344, de Emergencia Económica Financiera, 21/11/2000. Ley n° 25.570, Ratificación del Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y bases de un régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, 06/05/2002. Ley n° 25.917, Creación del Régimen de Responsabilidad Fiscal y del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 25/08/2004. Decreto nacional n° 1.731, Reglamento sobre Régimen de Responsabilidad Fiscal, 09/12/2004. Decreto ley n° 23.354/56, Ley de Contabilidad, 08/01/1957. Decreto nacional n° 436/2000, reglamentario de la Ley de Contabilidad, 05/06/2000. Decreto nacional n° 1.023/2001, Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, 16/08/2001. Ley n° 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 29/10/1992.	Decreto nacional n° 80/94, Participación de Gobernadores Provinciales como miembros permanentes del Consejo de Seguridad Interior, 27/01/1994. Decreto n° 6.580/58, Reglamentación de la Ley Orgánica de la Policía Federal, 30/09/1958. Decreto n° 1.866/83, Reglamentario de La ley n° 21.965 para el Personal de la Policía Federal Argentina, 11/08/1983. Ley n° 19.349, Ley de Gendarmería Nacional, 10/01/1972. Decreto nacional n° 1.669/01, Decreto Reglamentario de la Ley de Gendarmería Nacional, 21/12/2001. Decreto nacional n° 1.297/2004, Estructura Orgánica de la Prefectura Naval Argentina, 29/11/2004. Ley n° 26.102, Seguridad Aeroportuaria, 22/06/2006. Ley n° 24.059, Seguridad Interior, 17/01/1992. Decreto nacional n° 1.273/92, Reglamentario de la Ley de Seguridad Interior, 27/07/1992. Decreto n° 1.697/04, Modificación de la Estructura Orgánica de la Administración Pública Nacional, 01/12/2004. Decreto ley n° 333/58, Ley Orgánica de la Policía Federal, 30/01/1958.

Buenos Aires

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 13/09/1994. Resolución n° 1.288/06, Recursos Extrapresupuestarios, 31/07/2006. Ley n° 13.295, de Adhesión de la Provincia de Buenos Aires a de Responsabilidad fiscal, 24/01/2005. Ley n° 10.869, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 5/12/1989 (con las modificaciones introducidas por las leyes n° 10.876, n° 11.755, n° 12.008, n° 13.101 y n° 13.118). Decreto ley n° 8.827/77, Ley Orgánica de la Contaduría General, 22/07/1977. Decreto n° 3.948/94, Estructura del Tribunal de Cuentas, 30/11/1994. Ley n° 13.175, Ley Orgánica de Ministerios, del 30/09/2004. Decreto n° 4.273, y su modificatoria n° 2483, 18/10/2001. Decreto ley n° 7.764, Ley de Contabilidad, 27/01/1987.	Ley n° 12.068, que crea la Comisión Bicameral de seguimiento y fiscalización de las políticas de prevención del delito, seguridad, criminalística, criminología e inteligencia, y de los órganos y actividades que desarrollan las mismas, 12/01/1998. Ley n° 12.155, de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, 11/08/1998 (con las modificaciones introducidas por las leyes n° 12.884 y n° 13.204). Ley n° 13.188, Emergencia de las Policías de la Provincia, 11/05/2004. Ley n° 12.154, de Seguridad Pública, 11/08/1998. Ley n° 12.294, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, del 08/06/1999. Ley n° 13.202, Composición, funciones, organización, dirección y coordinación interjurisdiccional de la Policía Buenos Aires 2, 05/07/2004. Decreto n° 2.988/04, Reglamentario ley n° 13.202, 06/12/2004. Decreto n° 3.291/04, Estatuto para el Personal, 30/12/2004. Decreto n° 2.419/04, Reglamentación ley 13.210, 05/10/2004. Resolución n° 1546/04, Especificaciones sobre su funcionamiento, 15/10/2004. Ley n° 13.201, sobre el Personal de las Policías, 05/07/2004. Decreto n° 3.326, Reglamentación Ley n° 13.201, 30/12/2004. Ley n° 13.369, Modificación de la ley n° 13.201, 16/09/2005. Decreto n° 1.068/95, Derogación del Decreto ley n° 9.550/80, 07/06/1995. Ley n° 13.482, de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincias de Buenos Aires, 28/06/2006.

CATAMARCA

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Catamarca, 30/01/1988.	Ley n° 4.973, Modificatoria de la Ley Orgánica de la Policía n° 4.663, 30/06/1999.
Ley n° 4.989 de Emergencia Económica - Financiera, 31/12/1999.	Decreto ley n° 4.663, Ley Orgánica de la Policía de Catamarca, 15/11/1991, bajo intervención federal.
Ley n° 4.938 de Administración Financiera, de los bienes y sistemas de control del sector público. Con modificaciones de la ley n° 4.952, 30/01/1998.	Ley n° 2.444, del Personal Policial, con modificaciones de las leyes n° 2.900, n° 3.137, n° 3.255, n° 3.460, n° 3.578 y n° 4.661, 29/02/1972.
Ley n° 4.621, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 08/08/1999.	Decreto n° 2.095/91, reglamentación de los cuerpos y escalafones de la policía, 1991.
Ley n° 4.578, Ley Orgánica de Ministerios, 26/10/1990 (Con modificaciones de las Leyes n° 4.600, n° 4.693, n° 4.987, n° 5.107.	Ley n° 4.861, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, 06/02/2006.
Ley n° 4.938, Ley de Administración Pública Provincial - Ministerio, 24/12/1999 (Con modificaciones de la Ley n° 4.952, n° 4.980, n° 4.987, n° 5.107, y n° 5.040).	Decreto ley n° 4.672/91, Ley Orgánica del Servicio Penitenciario de Catamarca, 1991.
Decreto - acuerdo n° 91/04, Modificación del Art. 34 del reglamento parcial n° 1 de la ley n° 4.938, 10/02/2004.	Decreto ley n° 4.673, Ley del Personal Penitenciario, 1991.
Decreto n° 1.345/04, Reglamentación de la Ley de Obras Públicas -Modificación del apartado 2 del artículo 9° del decreto n° 1.697/74.	

CORDOBA

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Córdoba, 26/04/1987, y su reforma del 14/09/2001. Ley nº 9.156, de Ministerios, 16/04/2004. Ley nº 9.086, de Administración Financiera, 19/02/2003. Decreto reglamentario nº 150/04, de reglamentación de la ley nº 9.086, de Administración Financiera y del control interno de la administración general del estado provincial, 25/03/20004. Ley nº 7.630, del Tribunal de Cuentas, 02/121987. Ley nº 7.631, Ley Orgánica de Contabilidad y Presupuesto General de la Administración, 19/11/1987, y sus decretos reglamentarios nº 1.882/80, nº 1.932/99, nº 525/95 y nº 549/99.	Ley nº 6.702, de Personal Policial de Córdoba, 29/01/1982. Decreto reglamentario nº 1.348/06, de la ley nº 6.702, Reclutamiento de Policía, 13/10/2006, Decreto reglamentario nº 3.727/90, de la ley nº 6.702, Régimen Disciplinario Policial, 30/11/1990. Decreto reglamentario nº 3.723/94, de la ley nº 6.702, de Régimen de Licencia de Personal Policial, 26/12/1994. Ley nº 8.231, de Personal del Servicio Penitenciario, 19/11/1992. Decreto reglamentario nº 25/76, de la ley nº 8.231, Régimen Disciplinario del Servicio Penitenciario, 14/01/1976. Decreto reglamentario nº 3.471/83, de la ley nº 8.231, del Régimen de Licencias, 12/08/1983. Ley nº 8.520, Modificatoria de la Ley Orgánica de la Policía y del Ministerio Público Fiscal de la Provincia, 21/12/1995. Ley nº 8.765, de Estatuto de la Policía Judicial, 02/07/1999. Ley nº 8.831, de Adhesión a la ley Nacional de Seguridad Interior y creación del Consejo Provincial de Complementación para la Seguridad Interior, 17/04/2000. Ley nº 9.120, de creación del Tribunal de Conducta Policial, 30/07/2003. Ley nº 9.235, Ley de Seguridad Pública, 16/05/2005. Decreto ley nº 263 “A”/66, Unificación de la Policía de la Provincia de Córdoba, 29/07/1996.

CORRIENTES

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Corrientes, 08/06/2007.	Ley n° 5.549, de Ministerios, 09/03/2004.
Ley n° 5.571, de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los Bienes del Sector Público Provincial, 02/07/2004.	Ley n° 5.154, de Creación del Fondo Especial de Seguridad (FOESE), 30/04/1997.
Ley n° 5.375, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 30/08/1999.	Ley n° 4.697, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, 24/06/1993.
Decreto n° 3.055/04, Reglamentación del Régimen de Fondos Permanentes Cajas Chicas, 29/12/2004.	Ley n° 2.987, del Personal Policial, 09/08/1971.
Decreto n° 3.056/04, Reglamento de Contrataciones, 16/03/05, modificado por decreto n° 406/05.	Ley n° 5.485, Reformas a la Ley del Personal Policial, 19/11/2002.
Decreto n° 951/04, 27/05/2004.	Decreto ley n° 169, Reformas a la ley del Personal Policial, 31/10/2001.
	Decreto ley n° 170, Servicio de Policía Adicional, 31/10/2001.
	Decreto n° 33/2000, Ley Orgánica de la Policía, 04/07/2000.

MENDOZA

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Mendoza, 11/02/1916.	Ley nº 6.721, Bases Jurídicas, Políticas e Institucionales del Sector de Seguridad Pública de la Provincia, 16/11/1999.
Ley nº 3.799, de Contabilidad, 01/01/1972, y sus modificatorias.	Decreto nº 2.019/99, reglamentario de la ley nº 6.721, 05/01/2000.
Ley nº 5.806, sobre los Organismos de la Administración Pública Centralizados, Descentralizados, Cuentas Especiales y Otras Entidades que integran el Presupuesto General de la Provincia, 12/01/1996.	Ley nº 6.722, de Policías de la Provincia, 13/10/1999.
Ley nº 7.314, de Adhesión a la Ley Nacional nº 25.917, Régimen de Responsabilidad Fiscal, 22/12/2004.	Decreto nº 2.920/99, reglamentario de la ley nº 6.722, 05/01/2000.
Decreto nº 1.671/05, reglamentario de la ley nº 7.314, 26/08/2005.	Ley nº 7.607, Modificatoria ley nº 6722, 20/11/2006.
Decreto nº 420/99, sobre fondos permanentes, 15/05/1999.	Ley nº 4.747, Ley de Personal Policial, 19/01/1983.
Ley nº 3.909, de Procedimiento Administrativo, 30/03/1973.	Ley nº 5.833, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, 09/04/1992.
Decreto acuerdo nº 3.949, del Tribunal de Cuentas, 15/06/2005.	
Decreto nº 1.463, Interconexión con Contaduría General, 27/11/1989.	
Decreto nº 51, Distribución Presupuestaria, 11/01/2007.	

RÍO NEGRO

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Río Negro, 03/06/1988.	Ley n° 3.529, Creación de los Consejos de Seguridad Local Preventiva, 16/07/2001.
Ley n° 3.186, de Administración Financiera y control interno del sector público provincial, 12/01/1998.	Ley n° 2.735, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, 22/12/1993.
Ley n° 2.747, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 14/02/1994.	Ley n° 3.152, Creación Comisión Especial de Seguridad, 24/11/1997.
Decreto n° 1.643/86, Reglamento de la Dirección Logística y Finanzas, 11/09/1986.	Ley n° 2.749, Reequipamiento y modernización general de la Policía de Río Negro, 14/02/1994.
Decreto n° 1.737, Reglamento Parcial de la ley n° 3.186, de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, 22/12/1998.	Ley n° 1.965, Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Río Negro, 16/04/1985.
Ley n° 3.886, Adhesión Régimen Responsabilidad Fiscal, 29/11/2004.	Decreto n° 1.021/2000, crea Departamento de Control de Gestión Interna, 14/08/2000.
Ley n° 3.502, Solvencia Fiscal, 17/01/01.	Ley n° 679, del Personal Policial de la Provincia de Río Negro, 25/11/1971.
Decreto n° 1.737/98, Reglamentario ley n° 3.186, 22/12/1998.	Ley n° 2.450, Modificatoria ley n° 679, Ley Orgánica del Personal Policial Provincia de Río Negro, 19/12/1991.
Decreto n° 1.405/04, Reglamento ley n° 3.186, 25/11/2004.	Decreto n° 08/05, Modificatoria ley n° 679, Ley Orgánica del Personal Policial de la Provincia de Río Negro, 05/01/2006.
	Ley n° 4.086, Modifica Ley de Personal, 22/06/2006.
	Ley n° 4.200, Sistema de Seguridad, 05/07/2007.

SANTA FE

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Santa Fe, 08/06/2007.	Ley nº 12.521, de Personal de la Policía Provincial, 06/04/2006.
Ley nº 12.510, de Administración, Eficiencia y Control del Estado, 30/11/2005.	Ley nº 7.395, Orgánica de la Policía Provincial, 16/05/1975.
Ley nº 12.511, de Presupuesto, 11/01/2006.	Ley nº 6.356, Servicio de la policía adicional en el Ámbito de la Policía Provincial, 06/10/1967.
Ley nº 12.512, Normas Complementarias al Presupuesto General de la Provincia, 19/12/2006.	Ley nº 12.550, Aprueba Tratado “del Litoral” de Coordinación de Seguridad y Prevención Policial, 22/06/2006.
Ley nº 12.695, modificación del art. 166 de la ley nº 12.510, 19/12/2006.	Ley nº 12.333, Creación del Instituto de Seguridad Pública (ISEP), 09/09/2004.
Ley nº 12.705, Presupuesto de la Administración Provincial, 26/02/2007.	Ley nº 12.238, Procedimiento para la Investigación de Enriquecimiento Ilícito de Personal Policial, 27/11/2003.
Ley nº 10.101, de Ministerios, 10/12/1987.	Ley nº 11.530, Retiros y Pensiones del Personal Policial y Penitenciario de la Provincia de Santa Fe, 06/01/1998.
	Ley nº 10.869, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior nº 24.059, 17/10/1992.
	Ley nº 9.481, Bonificación por Título para Personal de Jefatura Policial y Dirección General de Institutos Penales, 10/10/1984.
	Ley nº 12.136, Amplía el Número de Cargos de la Planta de Personal Permanente, 05/09/2003.
	Ley nº 12.256, Instituye “Programa de Coordinación, Seguridad de la Comunidad Rural y Prevención y Lucha contra el Abigeato”, 14/01/2004.
	Decreto nº 3.119/72. Reglamento Orgánico de las Comisarías y subcomisarías, del 29/12/1972 y modificatorio nº 2.339/03, del 20/08/2003.

TUCUMÁN

GENERAL	SEGURIDAD
Constitución de la Provincia de Tucumán, 07/06/2006. Ley n° 4.537, de Procedimiento Administrativo, 03/09/1976, con modificaciones de la ley n° 6.311. Ley n° 6.970, de Administración Financiera, 27/12/2002, modificada por leyes n° 6981, n° 6997, n° 7130, n° 7257 y n° 7861. Decreto reglamentario n° 49/17, de Compras y Contrataciones, 06/11/1964.	Ley n° 3.656, Ley Orgánica de la Policía, 08/07/1970, con modificaciones de las leyes n° 3.831, n° 3.835, n° 5.318, n° 6.110, n° 6.855 y n° 7072. Ley n° 3.823, de Personal Policial de Tucumán, 13/07/1972. Decreto n° 6.344/94, Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Interior, 31/03/1994.

ANEXO 3

Funciones determinadas por la legislación

BUENOS AIRES

Gobernador

- Informa a la Legislatura, en la sesión de apertura, del estado general de la administración.
- Da cuenta a las Cámaras Legislativas del estado de la hacienda y de la inversión de los fondos votados para el ejercicio precedente.
- Hace recaudar las rentas de la provincia y decretar su inversión, publicando mensualmente el estado de la Tesorería.
- Moviliza la milicia provincial en caso de conmoción interior (Constitución de la Provincia, art. 144).

Ministerio de Economía

- Elabora y controla la ejecución y cumplimiento del presupuesto provincial y sus normas, como así también controla los niveles de gasto e ingresos públicos.
- Participa en el control financiero del gobierno e interviene en la deuda pública, el régimen administrativo, contractual y patrimonial (ley n° 13.175, art. 17).

Ministerio de Seguridad

- Organiza y dirige las policías de la provincia, el sistema de defensa civil y la actividad de las agencias de seguridad privada.
- Coordina las relaciones entre las policías y la comunidad (ley n° 13.175, art. 19).

Contaduría General

- Efectúa inspecciones y arqueos en todos los organismos provinciales.
- Registra las operaciones de la Tesorería General y formula el restado mensual.
- Verifica los balances de rendición de cuentas.
- Controla la emisión y distribución de los valores fiscales.
- Formula la cuenta general del ejercicio vencido y la remite al Tribunal de Cuentas (ley n° 10.869, art. 17).

Policía de Seguridad

- Despliega su esfuerzo con el fin principal de prevenir el delito y proteger a la comunidad, actuando acorde al grado de responsabilidad y ética profesional que su función exige, para preservar la situación de seguridad pública y las garantías constitucionales de los requeridos por su intervención (ley n° 13.482, art. 13).

Policía de Buenos Aires 2

- Actúa en la prevención del delito, de oficio o a requerimiento. No cumple tareas de custodia de objetivos fijos ni de personas, y no alberga detenidos en sus dependencias (ley n° 13.482, art. 114).

Tribunal de Cuentas

- Inspecciona las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y toma las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con

- arreglo al procedimiento que determine la ley (Constitución de la Provincia, art. 159).
- Examina los libros de contabilidad y la documentación existente en las dependencias públicas o en entes que perciban, posean o administren fondos o bienes fiscales.
- Hace uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones (ley n° 10.869, art. 16).

Congreso

- Establece los impuestos y contribuciones necesarias para los gastos del servicio público.
- Fija anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos.
- Concede indultos y acuerda amnistías por delitos de sedición en la provincia.
- Dicta leyes estableciendo los medios para hacer efectivas las responsabilidades de todos los recaudadores de rentas y tesoreros de la provincia y sus municipios (Constitución de la Provincia, art. 103).

Fiscal de Estado, Contador y Tesorero

- Defiende el patrimonio del fisco y es parte legítima en todos los juicios en que se controvertan intereses del Estado (Constitución de la Provincia, art. 155).

CATAMARCA

Gobernador

- Adopta las medidas necesarias para conservar el orden público.
- Recauda la renta de la provincia y decreta su inversión debiendo publicitarla.
- Propone a la Legislatura la creación o liquidación de entidades financieras o crediticias del Estado y la forma de su asociación con otras entidades, así como la proporción y condiciones de su participación en las mismas (Constitución de la Provincia, art. 149).
- No impone contribuciones (Constitución de la Provincia, art. 151).

Poder Legislativo

- Autoriza al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos sobre el crédito de la provincia.
- Dicta la ley sobre la administración del crédito público (Constitución de la Provincia, art. 110).

Ministerio de Gobierno

- Atiende los asuntos relacionados con el mantenimiento del orden público, los derechos humanos y la coordinación con los organismos de seguridad y penitenciarios (ley n° 4.578, art. 6).

Subsecretaría de Finanzas Públicas (Ministerio de Hacienda)

- Procura la adopción de las medidas necesarias para el logro de las metas financieras acorde con las previsiones presupuestarias, a fin de que éstas se cumplan en forma oportuna, propendiendo a la optimización de los recursos tributarios (ley n° 4.578, art. 7).

Contaduría

- Da el visto bueno para la emisión de órdenes de pagos, a excepción de insistencia por acuerdo de los ministros. En tal caso, se emite el pago y el Tribunal de Cuentas tiene 15 días para dar una resolución final (Constitución de la Provincia, art. 187).
- No autoriza ningún pago por fuera de los enmarcados en la Ley de Presupuesto o en leyes especiales que sancionen gastos (Constitución de la Provincia. Art. 188).

Auditoría Interna de Contaduría General

- Realiza auditorías financieras, de legalidad y de gestión; así como también estudios referidos a la regularidad jurídica y pericias de carácter financiero; y orienta la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- Atiende pedidos de asesoramiento que le formulan las autoridades de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo en materia de control y auditoría.
- Pone en conocimiento de las autoridades superiores de la jurisdicción respectiva los actos u omisiones que hayan perjudicado o puedan perjudicar el patrimonio del Estado provincial (ley n° 4.938, art. 125).

Tribunal de Cuentas

- Fiscaliza la percepción e inversión de los caudales públicos hechos por todos los funcionarios y administradores de la provincia, municipalidades y comunas.
- Ejerce el control externo de todas las operaciones financieras y patrimoniales de la provincia.
- Formula la denuncia correspondiente ante los Tribunales de Justicia, cuando se presumiera que se ha cometido algún delito tipificado en el Código Penal.
- Fiscaliza las empresas del Estado.
- Hace uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones en el modo y forma que prevea el Reglamento Interno.
- Analiza todos los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública, y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias (ley N° 4.621, art. 24, con la modificación de los artículos 7, 12, 15, 25, 26, 68, 97 y 99 realizada por la ley n° 4.637).

Auditoría Interna del Tribunal de Cuentas

- Realiza el control interno de la gestión del tribunal.
- Remite las cuentas del Tribunal de Cuentas, para su examen y juicio, al Poder Legislativo (ley n° 4.621, art. 30, con la modificación de los artículos 7, 12, 15, 25, 26, 68, 97 y 99 realizada por la ley n° 4.637).

Dirección Provincial de Programación Presupuestaria

- Formula y propone al órgano coordinador de los Sistemas de Administración Financiera los lineamientos para la elaboración del presupuesto.
- Asesora en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público.
- Analiza los anteproyectos de presupuesto de las jurisdicciones y entidades del sector público provincial y propone los ajustes que considere necesarios.
- Prepara el Proyecto de Ley de Presupuesto General y fundamenta su contenido.
- Coordina los procesos de ejecución presupuestaria de la administración (ley n° 4.938, art. 16).

Policía

- Defiende las personas y la propiedad amenazadas de peligro inminente.
- Controla la venta, tenencia, portación, y transporte de armas de fuego; y otorga permisos para la adquisición y portación de armas de uso civil.
- Asegura el orden en las elecciones nacionales, provinciales y municipales.
- Colabora y asesora en la organización del tránsito público y en aplicar las disposiciones respectivas (ley nº 4.663, art. 7).
- Expide documentación personal, certificados de antecedentes personales.
- Inspecciona con finalidad preventiva los vehículos en la vía pública.
- Asegura la defensa oportuna de las personas, las autoridades y la propia de quien interviene, pudiendo esgrimir sus armas (ley nº 4.663, art. 8).

CÓRDOBA

Gobernador

- Informa a la Legislatura sobre el estado de la provincia a la apertura de sus sesiones ordinarias.
- Custodia e inspecciona todos los objetos de la policía de seguridad y vigilancia.
- Presta el auxilio de la fuerza pública a los tribunales de justicia, al Ministerio Público, al presidente de la Legislatura, a las municipalidades y demás autoridades.
- Tiene a su cargo la policía del trabajo.
- Dirige la reforma administrativa, con el propósito de hacer más eficiente y menos onerosa la administración (Constitución de la Provincia, art. 144).

Policía

- Previene toda perturbación del orden público.
- Previene todo atentado o acción terrorista, actos de sabotaje y cualquier hecho que conlleve o pretenda subvertir el orden constitucional.
- Provee a la seguridad de los bienes del Estado provincial.
- Provee la custodia policial del gobernador, del vicegobernador, de sus ministros y de otras autoridades, cuando le sea requerido.
- Asegura el orden en las elecciones.
- Ejerce las funciones de prevención y control del tránsito automotor en las rutas provinciales y nacionales.
- Inspecciona, con finalidad preventiva, la documentación de vehículos en la vía pública, talleres, garajes públicos, locales de venta y estacionamientos o guardas de vehículos.
- Observa y hacer observar, en cuanto de la institución dependa, los derechos humanos (ley nº 9.235, art. 23).

Tribunal de Conducta Policial

- Entiende en la inspección y control interno de la prestación regular de los servicios policiales, en la gestión de los niveles ejecutivos, y en la observación, prevención, de-

tección y sanción de las conductas reprochables, como así también en la planificación y acción concreta en cuanto a la adecuada formación ética y promoción de la debida disciplina y sujeción a las leyes y reglamentos por parte de los cuadros policiales, procurando a su vez estimular, mediante un sistema de premios extraordinarios, el accionar eficiente (ley n° 9.120, art. 1).

Poder Judicial

- Conoce y decide cuestiones que versen sobre puntos regidos por la Constitución, por los tratados que celebre la provincia, por las leyes y demás normas provinciales; de las causas que se susciten contra empleados o funcionarios que no estén sujetos al juicio político ni enjuiciamiento ante el Jurado (Constitución de la Provincia, art. 160).
- Preparara y eleva el cálculo de recursos, gastos e inversiones del Poder Judicial al gobernador, para su consideración por la Legislatura dentro del presupuesto general de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 166).

Fiscal del Estado

- Controla la legalidad administrativa del Estado y la defensa del patrimonio de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 150).

Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas

- Participa en la formulación de las pautas presupuestarias basadas en la política financiera que, para el sector público, elabore el Poder Ejecutivo.
- Dicta las normas técnicas, formularios e instructivos para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración general, en forma conjunta con los demás órganos (ley n° 9.086, art. 17).

Tesorería General y Crédito Público

- Normaliza los procedimientos de la administración de fondos.
- Elabora junto a la Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas la programación de la ejecución del presupuesto de la administración general.
- Programa el flujo de fondos, elabora el presupuesto de caja de la administración general, conforma el presupuesto de caja de las entidades, supervisa su ejecución y asigna las cuotas de pago o de transferencias de fondos que éstos perciban dentro de los límites de crédito aprobados por la Ley de Presupuesto (ley n° 9.086, art. 71).

La Contaduría General

- Realiza en forma descentralizada el control preventivo de todos los libramientos de pago (Constitución de la Provincia, art. 151).
- Prescribe la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables.
- Asesora y asiste a las entidades de la hacienda del sector público no financiero en la aplicación de las normas y metodologías que dicte.
- Consolida e integra la contabilidad de la administración general.
- Realiza las operaciones de ajuste y cierre para producir los estados contables financieros de la Cuenta de Inversión.
- Administra el sistema de información financiera para conocer permanentemente la gestión presupuestaria, de caja, financiera y patrimonial, así como los resultados ope-

rativos, económicos y financieros de la administración central, descentralizada y del sector público no financiero en su conjunto.

- Preparara la Cuenta de Inversión del ejercicio, más la de ejecución trimestral del presupuesto (ley nº 9.086, art. 75).

Tribunal de Cuentas

- Aprueba o desaprueba en forma originaria la inversión de los caudales públicos efectuada por los funcionarios y administradores de la provincia, y cuando así se establezca, su recaudación.
- Realiza auditorias externas en las dependencias administrativas e instituciones donde el Estado tenga intereses, y efectúa investigaciones a solicitud de la Legislatura.
- Actúa como órgano requirente en los juicios de cuentas y responsabilidad ante los tribunales de justicia.
- Fiscaliza y vigila las operaciones financieras y patrimoniales del Estado (Constitución de la Provincia, art. 127).
- Realiza auditorias externas en las dependencias administrativas e instituciones donde el Estado tenga intereses (ley nº 7.630, art. 21).
- Dicta la ley orgánica del uso del crédito público y arregla el pago de las deudas del Estado provincial (Constitución de la Provincia, art. 104).

Ministerio de Finanzas

- Elabora un cronograma con actividades a cumplir, los responsables de las mismas y los plazos para su ejecución, para la elaboración del presupuesto.
- Crea los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para coordinar el proceso que conducirá a la fijación de la política presupuestaria.
- Solicita a las jurisdicciones y entidades la información que estime necesaria, quedando obligadas a proporcionar los datos requeridos (decreto reglamentario nº 150/04, art. 41).

CORRIENTES

Gobernador

- Recauda los impuestos y rentas de la provincia, y decreta su inversión con estricta sujeción a la Ley de Presupuesto.
- Toma las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público por todos los medios que no estén expresamente prohibidos por esta Constitución y las leyes vigentes.
- Vigila la seguridad del territorio, de sus habitantes y de las reparticiones y establecimientos públicos de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 162).

Ministerio de Gobierno y Justicia

- Asiste al gobernador en todo lo inherente al gobierno político interno: a las relaciones con los otros poderes del Estado y municipalidades; a las relaciones con el Estado federal y con los demás gobiernos provinciales; al orden público y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el sistema representativo, republicano y federal.

- Entiende en los asuntos de orden constitucional y en las cuestiones institucionales en que estén en juego los derechos y garantías de los habitantes de la provincia.
- Entiende en la coordinación con las directivas nacionales en materia de seguridad nacional, y en la relación con las Fuerzas Armadas y de seguridad.
- Entiende en la organización y el funcionamiento de la policía provincial y en la prestación del auxilio de la fuerza pública a los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios que por la Constitución o la ley puedan hacer uso de ella.
- Entiende en lo relacionado con establecimientos correccionales y carcelarios, rehabilitación y asistencia post-penitenciaria, registro de antecedentes personales y conmutación de penas.
- Entiende en las relaciones del gobierno provincial con las municipalidades y la coordinación de las relaciones de éstos entre sí (ley n° 5.549, art. 6).

Subsecretaría de Seguridad

- Asiste al Poder Ejecutivo provincial en todo lo referente a la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Interior, el Sistema Penitenciario Provincial y el Sistema Provincial de Defensa Civil y Lucha contra el Fuego.
- Entiende por similitud, en todas las responsabilidades, funciones y tareas impuestas a la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación por la Ley de Seguridad Interior n° 24.059, a la cual la provincia adhirió por ley n° 4.697.
- Entiende en la organización, doctrina, despliegue y capacitación de la Policía de la Provincia.
- Entiende en la formulación de políticas, organización, doctrina, capacitación y funcionamiento del Servicio Penitenciario provincial.
- Propende a la reestructuración de la Policía de la Provincia de Corrientes y del Servicio Penitenciario en todos sus cuadros, que conlleve a un sistema eficiente de funcionamiento interno y externo, minimizando y/o eventualmente neutralizando situaciones que atenten contra la imagen institucional.
- Crea un sistema de control del personal policial a modo de asuntos internos, dependiente directamente de la Subsecretaría (decreto ley n° 219/01).

Policía

- Actúa en la represión del delito como auxiliar permanente de la Administración de Justicia.
- Cooperar con la Justicia Federal y otros poderes judiciales provinciales conforme a derecho, y con organismos de la administración pública nacional y provincial, organizaciones municipales, fuerzas armadas, de seguridad y otras policías (decreto ley n° 33/2000, art. 2).
- Se ajusta, cuando deba intervenir en territorio de otra jurisdicción, a las normas procesales en ella aplicables y a los convenios y prácticas policiales ínter jurisdiccionales (decreto ley n° 33/2000, art. 4).
- Previene toda perturbación del orden público, garantizando la tranquilidad de la población, la seguridad de las personas y los bienes.
- Previene todo atentado o acción terrorista, actos de sabotaje y cualquier hecho que conlleve o propugne subvertir el orden constitucional.
- Provee de seguridad a los bienes e instituciones del Estado provincial.
- Asegura el orden en las elecciones nacionales, provinciales y municipales, y la custodia de los comicios.
- Controla el tránsito.

- Controla la venta, tenencia, portación, transporte y demás actos que se relacionen con armas y explosivos. Otorga permisos para la adquisición y portación de armas de uso civil en los casos que la ley y reglamentos determinen.
- inspecciona, con finalidad preventiva, vehículos en la vía pública, exige documentación que acredite su propiedad, ante cuya falta podrá disponer el resguardo de los mismos hasta tanto se acredite o regularice la situación: adoptada esta medida, se comunicará a la autoridad Judicial pertinente a sus efectos dentro de las 24 horas (decreto ley n° 33/2000, art. 8).

Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana

- Analiza la problemática de la inseguridad en la Provincia de Corrientes y diseña políticas públicas tendientes a la prevención del delito, considerando la participación ciudadana como elemento fundamental en la provisión de seguridad.
- Realiza gestiones y acuerdos necesarios con diferentes organismos nacionales, provinciales o municipales que desarrollen actividades vinculadas a la meta y objetivos del Programa de Seguridad Ciudadana.
- Eleva informes periódicos sobre el estado de evolución del programa a las autoridades provinciales correspondientes (decreto n° 951/04).

Legislatura Provincial

- Legisla sobre la organización de las municipalidades y policías de acuerdo con lo que lo que establece al respecto la presente constitución.
- Aprueba, observa o desecha anualmente las cuentas de inversión que le remitirá el Poder Ejecutivo en todo el mes de mayo de cada año, abrazando el movimiento administrativo hasta el 31 de diciembre próximo anterior (Constitución de la Provincia, cap. 5, art. 83, inc. 9).
- Dicta leyes estableciendo los medios de hacer efectivas las responsabilidades civiles de los funcionarios y especialmente de los recaudadores y administradores de dineros públicos.
- Fija anualmente las fuerzas de policía al servicio de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 118).
- Examina la Cuenta de Inversión a través de una comisión especial (ley n° 5.571, art. 90).

Ministerio de Hacienda

- Asiste al gobernador en todo lo inherente a la hacienda, finanzas públicas, financiamiento nacional e internacional, la administración y optimización de los recursos humanos.
- Entiende en los niveles del gasto y los ingresos públicos, en la elaboración del plan de inversiones públicas, en la preparación y el control de la ejecución del presupuesto provincial y en la recaudación y distribución de las rentas provinciales.
- Entiende en la conducción de la Tesorería General, cancelación de la deuda pública, en el sistema de contabilidad pública y patrimonial, en el régimen de suministro del Estado provincial y en la fiscalización de pagos que se hagan a través de la Tesorería General o de organismos descentralizados o cuentas especiales.
- Entiende en la elaboración de la política salarial del sector público provincial.
- Entiende en la confección del diagnóstico y análisis permanente de la situación económica y social de la provincia.
- Entiende en todo lo atinente a créditos y financiamiento nacional e internacional.
- Entiende en el permanente mejoramiento y modernización de la administración pública provincial, coordinando y controlando la política de racionalización.

- Entiende en todo lo atinente a la política de personal, tomando las previsiones en materia de recursos humanos, planificando e impulsando su desarrollo (ley n° 5.549, art. 7).

Dirección General de Presupuesto

- Participa en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el sector público provincial, elabore el Ministerio de Hacienda y Finanzas, como órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.
- Analiza los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración pública provincial, y propone los ajustes que considere necesarios (ley n° 5.571, art. 15).

Contaduría General

- Dicta normas de contabilidad gubernamental para todo el sector público provincial.
- Lleva la contabilidad general de la administración central consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierres necesarias y produciendo anualmente los estados contable-financieros que integran la Cuenta de Inversión y que deben ser remitidos al Tribunal de Cuentas de la provincia.
- Formula y remite al Tribunal de Cuentas de la provincia la Cuenta de Inversión del ejercicio (ley n° 5.571, art. 85).

Tribunal de Cuentas

- Aprueba o desaprueba la percepción e inversión de caudales públicos realizadas por los funcionarios, empleados y administradores de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 133).
- Determina el tiempo y la forma mediante el cuál se efectuarán las rendiciones de los fondos permanentes y otros fondos (decreto n° 3.055, art. 13).

MENDOZA

Gobernador

- Indulta y conmuta las penas impuestas por delitos sujetos a la jurisdicción provincial, previo informe de la Suprema Corte. Quedan exentos los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Organiza la Guardia Nacional de la provincia con arreglo a las leyes militares de la Nación.
- Informa a las Cámaras con un mensaje escrito, a la apertura de sus sesiones, sobre el estado general de la administración.
- Presta el auxilio de la fuerza pública cuando le sea solicitado por los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios autorizados.
- Toma las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público.
- Es jefe de las milicias de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 128).

Policía

- Recibe denuncias, poniéndolas en conocimiento de la autoridad competente.
- Colabora con la autoridad competente en el mantenimiento del orden en las elecciones nacionales y provinciales, y en la custodia de los comicios.
- Presta toda la colaboración necesaria a los organismos estatales en casos de emergencias, catástrofes y otros hechos excepcionales que la justifiquen.

- Defiende a las personas y a la propiedad en caso de incendio, inundación, explosión o cualquier otro estrago.
- Auxilia a los habitantes de la provincia en materia propia de la defensa civil.
- Colabora con los organismos provinciales y nacionales en la protección de la persona, conducta y bienes de los menores de 18 años, huérfanos, abandonados o en peligro moral o material.
- Provee a la seguridad de los bienes del Estado y de las personas que se encontraren al servicio del mismo (ley n° 6.722, art. 16).

Legislatura Provincial

- Establece los impuestos y contribuciones para los gastos del servicio público.
- Fija anualmente el presupuesto de gastos y cálculos de recursos, no pudiendo aumentar los gastos ordinarios y sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo (PE). Si el PE no presentase el proyecto de presupuesto al 31 de agosto, corresponde la iniciativa a la Legislatura, tomando por base el presupuesto vigente.
- Legisla sobre la organización de las municipalidades y policías.
- Concede indultos o amnistías por delitos políticos (Constitución de la Provincia, art. 99).

Ministerio de Hacienda

- Finalizado cada trimestre el ministerio de hacienda de la Provincia de Mendoza, a través de la subsecretaría de hacienda, deberá presentar por escrito y en soporte magnético ante el tribunal de Cuentas y las comisiones de hacienda y presupuesto de ambas cámaras un informe de gestión. El informe de gestión elaborado por la Subsecretaría de hacienda deberá estar publicado en la página web del ministerio de hacienda al día siguiente de presentado ante el Tribunal de Cuentas. (ley n° 7.314, art. 28).

Tesorería General

- Centraliza los recursos o cualquier otro ingreso del Tesoro de la provincia percibido por entidades bancarias u organismos del Estado que tengan a su cargo su recaudación (ley n° 3.799, art. 57).
- Informa a la Contaduría General los movimientos del Tesoro (ley n° 3.799, art. 57).

Contaduría General

- Fiscaliza las entradas y salidas del tesoro y audita sus existencias, por lo menos una vez al mes, y además cuando lo estime necesario.
- Verifica las rendiciones de cuentas efectuadas.
- Controla la emisión y distribución de los valores fiscales.
- Asesora al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia (ley n° 3.799, art. 62).

Tribunal de Cuentas

- Aprueba o desaprueba, en el término de un año, las cuentas documentadas de los dineros que hubieran invertido o percibido todos los poderes públicos, las municipalidades y cuantos empleados y personas administren caudales de la provincia, u otras corporaciones que están obligados a remitir anualmente, so pena de quedar de hecho aprobadas, sin perjuicio de la responsabilidad de aquél (Constitución de la Provincia, art. 182).

RÍO NEGRO

Gobernador

- Indulta o conmuta penas por delitos sujetos a la jurisdicción provincial, previo informe favorable del tribunal correspondiente. No ejerce esta atribución cuando se trate de delitos electorales o cometidos por agentes públicos en funciones.
- Da cuenta del estado de la administración y recomienda medidas a la Legislatura.
- Ejerce el poder de policía de la provincia; adopta las medidas conducentes para conservar la seguridad y el orden; asegura el auxilio de la fuerza pública cuando sea solicitada por los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios autorizados.
- Informa pública y permanentemente sobre los actos de gobierno a través de los medios de comunicación masiva (Constitución de la Provincia, art. 181).

Legislatura

- Acuerda subsidios del tesoro provincial a las municipalidades y a las comunas cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.
- Considera el pago de la deuda interna y externa de la provincia.
- Acuerda amnistías.
- Dicta las leyes impositivas, que rigen en tanto no las derogue o modifique otra ley especial (Constitución de la Provincia, art. 139).

Tribunal de Cuentas

- Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales y procedimientos administrativos; inspecciona las oficinas públicas que administran fondos, tomando las medidas necesarias para prevenir irregularidades; promueve juicio de cuentas y juicio de responsabilidad a funcionarios y empleados, aún después de cesar en sus cargos y a todos sus efectos, por extralimitación o cumplimiento irregular, en la forma que establezca la ley; da traslado al Fiscal de Investigaciones Administrativas de resultar necesaria la promoción de investigaciones.
- Dictamina sobre las cuentas de inversión del presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta a la Legislatura para su aprobación.
- Provee a la designación de los órganos de fiscalización interna y externa de las empresas, sociedades, entidades crediticias, entes y organismos autárquicos del Estado.
- Informa anualmente a la Legislatura sobre los resultados del control que realiza y emite opinión sobre los procedimientos administrativos en uso, sin perjuicio de los informes que puede elevar en cualquier momento por graves incumplimientos o irregularidades.

Contaduría General

- Realiza el registro y control interno de la hacienda pública.
- Autoriza los pagos con arreglo a la Ley de Presupuesto y leyes especiales.
- Mantiene relación funcional directa con los poderes Legislativo y Judicial, y las entidades autárquicas que tienen sus propias contadurías (Constitución de la Provincia, art. 191).
- Dicta las normas de contabilidad gubernamental para la administración provincial. Prescribirá la metodología contable a aplicar, la periodicidad, la estructura y las características de los estados contables y financieros.
- Coordina el funcionamiento que corresponde instituir para que se proceda al registro contable primario de las actividades desarrolladas por la administración provincial.

- Lleva la contabilidad general de la provincia, consolidando datos de las jurisdicciones y entidades, de acuerdo a las previsiones de la Ley de Presupuesto, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias, y produce anualmente los estados contables y financieros.
- Administra un sistema integrado de información financiera que permanentemente permite conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados económicos y financieros de la administración provincial.

Tesorería General

- Participa en la formulación de la política financiera que elabore el Ministerio de Economía para la administración provincial.
- Centraliza la recaudación de los recursos de la administración central.
- Supervisa el presupuesto de caja de los organismos descentralizados y su ejecución.
- Administra el sistema de gestión integrada de tesorería de la administración.
- Custodia los títulos y valores propiedad de la administración central o de terceros (ley n° 3.186, art. 55).

Subsecretaría de Presupuesto

- Registra la ejecución física de la programación presupuestaria, estableciendo los grados de cumplimiento y desvíos en términos absolutos y relativos y señala las causas respectivas.
- Indica mediante cronogramas periódicos las previsiones y ejecuciones de las acciones estatales referidas a la programación presupuestaria.
- Produce, con la periodicidad que fije el Ministerio de Economía, informes representativos de la actividad presupuestaria provincial (decreto n° 1.737, art. 14).

Policía

- Previene y reprime toda perturbación del orden público, garantizando especialmente la tranquilidad de la población y la seguridad de las personas y la propiedad contra todo ataque o amenaza.
- Provee a la seguridad de las personas o cosas del Estado, entendiéndose por tales los funcionarios, empleados y bienes.
- Asegura la conservación de los poderes de la Nación y la provincia, el orden constitucional y el libre ejercicio de las instituciones políticas.
- Defiende las personas y la propiedad amenazadas de peligro inminente en casos de incendio, inundación, explosión u otros estragos.
- Asegura el orden en las elecciones nacionales.
- Regula y controla el tránsito público aplicando las disposiciones que lo rigen, en las zonas no incluidas en ejidos municipales. Adopta disposiciones transitorias cuando circunstancias del orden y seguridad pública lo impongan.
- Interviene mediante el control respectivo en la venta, tenencia, portación, transporte y demás actos que se relacionen con armas y explosivos, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones respectivas. Otorga permisos para la adquisición, tenencia y portación de armas de uso civil (ley n° 1.965, art. 10).

Policía Judicial:

- Investiga los delitos de competencia de los jueces de la provincia, practica las diligencias necesarias para asegurar la prueba y determinar sus autores y partícipes,

entregándolos a la justicia.

- Coopera con la justicia federal o provincial, para el mejor cumplimiento de la función jurisdiccional.
- Realiza las pericias que soliciten los jueces federales y provinciales.
- Procede a la detención de las personas contra las cuales exista auto de prisión u orden de detención o comparendo dictados por autoridad competente, y a ponerlas inmediatamente a disposición de la misma (ley n° 1.965, art. 15, incorporado por ley n° 2.053).

SANTA FE

Gobernador

- Presenta anualmente a la Legislatura la Cuenta de Inversión del ejercicio anterior.
- Recauda y dispone la inversión de los recursos de la provincia con arreglo a las leyes respectivas.
- Indulta o conmuta penas impuestas dentro de la jurisdicción provincial, con informe previo de la Corte Suprema de Justicia. No puede ejercer esta facultad cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella (Constitución de la Provincia, art. 72).

Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto

- Entiende en la organización y régimen de la Policía de la Provincia, en el régimen penitenciario provincial y en la organización y funcionamiento de los institutos penales provinciales (ley n° 10.101, art. 17).

Ministerio de Hacienda y Finanzas

- Entiende en la elaboración del régimen tributario provincial.
- Entiende en la elaboración del presupuesto provincial.
- Entiende en la aplicación y fiscalización del régimen tributario, y en la recaudación y distribución de las rentas provinciales.
- Entiende en la fijación de los niveles del gasto público.
- Entiende en todo lo atinente al régimen de coparticipación provincial en los impuestos que recauda la Nación y en los que la provincia coparticipa a municipios y comunas (ley n° 10.101, art. 19).

Dirección General de Presupuesto

- Dicta las normas técnicas para la formulación, programación, ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración provincial.
- Prepara el proyecto de ley del presupuesto general y fundamentar su contenido.
- Formula la programación de la ejecución presupuestaria en forma conjunta con la Unidad Rectora Central del Subsistema de Tesorería y Gestión Financiera.

- Asesora en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público regidos por esta ley y difunde los criterios básicos para compatibilizar el sistema presupuestario de los municipios y comunas (ley n° 12.510, art. 15).
- Evalúa la ejecución de los presupuestos de la administración provincial, tanto en forma periódica durante el ejercicio como al cierre del mismo (ley n° 12.510, art. 36).

Contaduría General

- Establece la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables.
- Entiende en la aplicación e interpretación de las normas relativas a la ejecución del presupuesto.
- Consolida e integra la contabilidad de la administración provincial.
- Elaborara anualmente la Cuenta de Inversión del Ejercicio.
- Administra el sistema de información financiera (ley n° 12.510, art. 77).

Sindicatura General

- Dicta y aplica normas de auditoria y control interno, debiendo compatibilizar y coordinar con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, las materias controlables y los métodos a aplicar.
- Atiende los pedidos de asesoramiento que le formule el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito de su competencia, referidos a dicha materia (ley n° 12.510, art. 186).

Policía

- Previene y reprime toda perturbación del orden público, garantizando especialmente la tranquilidad de la población y la seguridad de las personas y la propiedad contra todo ataque o amenaza.
- Asegura la plena vigencia de los poderes de la Nación y la provincia, el orden constitucional y el libre ejercicio de las instituciones políticas.
- Asegura el orden de las elecciones nacionales, provinciales y municipales, y la custodia de los comicios.
- Interviene, mediante el control respectivo, en la venta, tenencia, portación, transporte y demás actos que se relacionen con armas y explosivos. Otorga permisos para la adquisición y portación de armas de uso civil.

Policía Judicial:

- Coopera con la justicia nacional o provincial para el mejor cumplimiento de la función jurisdiccional.
- Realiza las pericias que soliciten los jueces nacionales y provinciales.
- Persigue y detiene a los prófugos de la justicia, o de policías nacionales o provinciales, que fugaren dentro de su jurisdicción y los pone inmediatamente a disposición de la autoridad respectiva (ley n° 7.395, art. 13).

Tribunal de Cuentas

- Controla de legalidad de los actos administrativos.

- Audita y controla el presupuestario, económico, financiero, operativo, patrimonial, y de gestión y el dictamen de los estados financieros y contables del Sector Público Provincial no Financiero.
- Examina las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación.
- Determina la responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad (ley n° 12.510, art. 202).

Congreso

- Fija anualmente el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos.
- Aprueba o desecha anualmente la Cuenta de Inversión.
- Arregla el pago de la deuda interna y externa de la provincia.
- Legisla sobre materias de policía provincial.
- Concede subsidios (Constitución de la Provincia, art. 58).
- Controla la gestión del Tribunal de Cuentas de la Provincia, a través de la Comisión Legislativa de Control y Revisión de Cuentas (ley n° 12.510, art. 245).
- Presenta anualmente a ambas Cámaras Legislativas antes del 30 de abril, a través de la Comisión de Control y Revisión de Cuentas, un dictamen en relación con el informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo el año anterior (ley n° 12.510, art. 247).

TUCUMÁN

Gobernador

- Presenta el proyecto de Ley de Presupuesto General a la Legislatura, antes del 15 de septiembre, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar (ley n° 6.970, art. 25).
- Da cuenta a la Legislatura, en la apertura de sus sesiones, sobre el estado general de la administración, exponiendo la situación de la provincia, las necesidades urgentes de su adelanto y recomendando su atención a los asuntos de interés público que reclamen cuidados preferentes.
- Tiene bajo su inspección todos los objetos de la policía de seguridad y vigilancia y todos los establecimientos públicos de la provincia.
- Garantiza la seguridad pública desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria (Constitución de la Provincia, art. 101).

Dirección General de Rentas

- Recauda las rentas de la provincia (ley n° 6.970, art. 28).

Dirección General de Presupuesto

- Analiza los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración provincial y propone ajustes.
- Analiza los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presenta los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo.
- Prepara el proyecto de Ley de Presupuesto General y fundamenta su contenido.

- Aprueba, con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.
- Asesora en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público provincial y difunde los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel municipal.
- Coordina los procesos de ejecución presupuestaria de la administración provincial e interviene en los ajustes y modificaciones a los presupuestos.
- Evalúa la ejecución de los presupuestos (ley n° 6.970, art. 16).

Tesorería General

- Elabora juntamente con la Dirección Provincial de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto, y programa el flujo de fondos de la administración central.
- Centraliza la recaudación de los recursos de la administración central y los distribuye en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen los pagos.
- Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisa su ejecución y asigna las cuotas de las transferencias de la Ley de Presupuesto.
- Administra el sistema de cuenta única o de fondo unificado de la administración provincial (ley n° 6.970, art. 89).

Contaduría General

- Prescribe, pone en funcionamiento y mantiene el sistema de contabilidad gubernamental en todo el ámbito del sector público provincial (ley n° 6.970, art. 102).

Policía de Seguridad

- Previene y reprime la perturbación del orden público, garantizando la tranquilidad de la población y la seguridad de las personas y la propiedad.
- Asegura la plena vigencia de los poderes públicos, el orden constitucional y el libre ejercicio de las instituciones políticas, previniendo o reprimiendo todo atentado o movimiento subversivo.
- Defiende las personas y la propiedad amenazadas de peligro inminente en casos de incendio, inundación, explosión, etc.
- Desarrolla actividades de observación y vigilancia para prevenir el delito.
- Regula y controla el tránsito público.
- Interviene mediante el control en la venta, tenencia, portación, transporte y demás de armas y explosivos, y otorga permisos para la adquisición y portación de armas de uso civil.
- Concurre a la acción social y educativa que en materia de minoridad ejerzan entidades públicas y privadas.
- Vela por las buenas costumbres y el mantenimiento de la moralidad pública, y actúa en la medida de su competencia para impedir actividades que impliquen incitación o ejercicio de la prostitución en lugares públicos.

Policía Judicial:

- Investiga los delitos de competencia de los jueces de la provincia, practica las diligencias necesarias para asegurar la prueba y determinar sus autores y partícipes, entregándolos a la justicia.

- Presta auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la administración de justicia.
- Realiza las pericias que soliciten los jueces nacionales y provinciales.

Tribunal de Cuentas

- Realiza el control preventivo de todo acto administrativo que implique empleo de fondos públicos.
- Informa a la Legislatura sobre la Cuenta General del Ejercicio que presente el Poder Ejecutivo.
- Promueve los juicios de cuentas por falta o irregular rendición de cuentas, y los juicios de responsabilidad por hechos, actos u omisiones susceptibles de ocasionar perjuicio fiscal, a fin de determinar la responsabilidad patrimonial, formular los cargos fiscales que resultaren, establecer el monto del daño al patrimonio fiscal y aplicar las sanciones que establezca la ley (Constitución de la Provincia, art. 80).

Congreso

- Establece los impuestos y contribuciones necesarias para los gastos del servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la provincia.
- Aprueba o desecha las cuentas de inversión que le remite el Poder Ejecutivo, comprendiendo el movimiento administrativo del año económico.
- Sanciona leyes con mayoría absoluta, estableciendo regímenes tributarios de excepción para alentar la inversión de capitales.
- Dicta las normas que permitan la reestructuración y pago de la deuda de la provincia (Constitución de la Provincia, art. 67).

