

Nº 44 - ABRIL 2010

**Asociación Argentina  
de Presupuesto y Administración  
Financiera Pública**

**asap**



**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad  
Intelectual en trámite

**ABRIL 2010**

**PRESIDENTE**  
ROBERTO MARTIRENE

**VICEPRESIDENTE**  
MARCOS PEDRO MAKÓN

**SECRETARIO**  
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

**TESORERO**  
GRACIELA LA RUFFA

**VOCALÉS TITULARES**  
*PRIMERO*  
MARÍA LIDIA PARMA  
*SEGUNDO*  
SUSANA VEGA  
*TERCERO*  
GERARDO UÑA  
*CUARTO*  
JUAN CARLOS VIEGAS

**VOCALÉS SUPLENTE**  
*PRIMERO*  
MÓNICA REPETTO  
*SEGUNDO*  
RICARDO PEDRO DEALECSANDRIS  
*TERCERO*  
GUSTAVO SIBILLA  
*CUARTO*  
EMILIO NASTRI

**SECRETARIO EJECUTIVO**  
GONZALO M. LECUONA

Los artículos y comentarios  
firmados reflejan exclusivamente  
la opinión de sus autores.

## SUMARIO

<b>Editorial</b>	<b>5</b>
<b>“Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007)”</b> Gerardo Uña, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello	<b>7</b>
<b>“¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica”</b> Antonio Camou	<b>61</b>
<b>“Hacia El Registro Suramericano de Gastos de Defensa - Construyendo confianza, materia prima de integración”</b> Gustavo Sibilla	<b>79</b>
<b>Tesina: “La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control de Sector Público” - (Aspectos controvertidos de los sistemas de “control interno” y de “control externo”)</b> Ignacio J. Herlax	<b>95</b>

*La edición de esta Revista ha estado  
a cargo de Jorge Amado y Gustavo Sibilla.*



La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, a través de su publicación institucional (Revista N° 44), busca brindar a sus asociados, como así también a los estudiosos y especialistas en el tema de la administración y políticas en general, un espacio de consulta y debates.

En primer lugar, presentamos el trabajo elaborado por Gerardo Uña, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello, titulado *“Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007)”*. En el marco de una discusión más amplia sobre federalismo fiscal en Argentina, los autores analizan el rol del Presupuesto Nacional como instrumento de asignación de recursos que tienen impacto localizable en las provincias. Para ello, se considera la evolución entre los años 2004 y 2007 de las transferencias y los programas presupuestarios desde el nivel nacional que tienen impacto geográfico, los cuales representaron en promedio un 75% del gasto primario del Presupuesto Nacional.

En segundo lugar se presenta el trabajo de Antonio Camou *“¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica”*, que explora el debate entre los especialistas de todo el mundo que desató la publicación de un artículo del politólogo italiano Giovanni Sartori, que él titulara *“¿Hacia dónde va la ciencia política?”*, y la mordaz respuesta del autor de *Homo Videns* fue, sencillamente, *“a ningún lado”*. Ese debate ha permitido revisar –entre muchas otras dimensiones– algunos supuestos básicos sobre los modos de producción del conocimiento científico de la política, y sobre la vinculación (o la falta de vinculación) entre ese conocimiento y la solución de los problemas públicos.

En ese marco, Camou retoma los hilos de esta disputa pero desplazando levemente el eje de atención, pasando del cauce principal de la ciencia política a los estudios de políticas públicas, y hace foco en uno de los defectos centrales destacados por Sartori: *“privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica”*. Este texto constituye una versión corregida y actualizada de un trabajo publicado por la Revista mexicana Andamios, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, agosto de 2009.

En tercer lugar, se presenta el trabajo de Gustavo Sibilla *“Hacia El Registro Suramericano de Gastos de Defensa – Construyendo confianza, materia prima de la integración”*, que nos trae un tema de candente actualidad: el debate regional sobre el empleo de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos lo que será recordado como una prueba precoz a la embrionaria entidad de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en el año 2009. La Cumbre Presidencial de Bariloche de Agosto del 2009 –nos dice Sibilla– solo habrá dejado, en definitiva, el saldo de algunas actuaciones histriónicas y una idea del

largo camino que le queda por recorrer a la región para afianzar consensos indispensables.

Finalmente, se presenta la tesina de Ignacio J. Herlax (U.B.A.) del Posgrado en Administración Financiera del Sector Público (Convenio UBA-ASAP) sobre *“La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control de Sector Público” – (Aspectos controvertidos de los sistemas de “control interno” y de “control externo”), en la que se analizan aspectos vinculados a los órganos de control, y nos dice que “una década después se puede analizar que estos cambios no fueron del todo favorables. Si bien los nuevos procesos de control responden a una organización estatal más ágil y eficiente no cuentan con las facultades y atribuciones suficientes para actuar ante situaciones irregulares”.*

Las tareas de difusión de la entidad se complementan con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar) la que pretendemos se transforme en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

Buenos Aires  
Abril 2010

## INEQUIDADES Y AUSENCIA DE CRITERIOS EXPLÍCITOS DE REPARTO: LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL A LAS PROVINCIAS EN EL PERÍODO POST CRISIS (2004-2007)

Por Gerardo Uña, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello

### RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de una discusión más amplia sobre federalismo fiscal en Argentina, el presente trabajo de investigación analiza el rol del Presupuesto Nacional como instrumento de asignación de recursos que tienen impacto localizable en las provincias. Para ello, se considera la evolución entre los años 2004 y 2007 de las transferencias y los programas presupuestarios desde el nivel nacional que tienen impacto geográfico, los cuales representaron en promedio un 75% del gasto primario del Presupuesto Nacional.

En una primera instancia se desarrolla una clasificación de los programas del Presupuesto Nacional de acuerdo a su impacto en el nivel subnacional. Se obtiene que el 25% se destina a funciones como Defensa, Servicios Diplomáticos o Justicia, cuyo impacto no es factible de ser distribuido geográficamente. Otro 7% se compone de transferencias directas a las provincias, generalmente establecidas por distintas leyes. Mientras tanto, el 68% restante del Presupuesto Nacional se asigna a distintos programas ejecutados desde el nivel nacional, pero cuyos beneficios son limitados geográficamente. Los bienes y servicios financiados de este modo, si bien para muchas provincias representan un monto mayor que lo recibido por el Régimen de Coparticipación Federal, suelen quedar fuera de los análisis de federalismo fiscal.

En una segunda instancia, se realiza un análisis detallado de los programas nacionales con impacto en el nivel subnacional, asociados a la

finalidad Servicios Sociales. El objetivo es profundizar en los criterios de distribución y el grado en que esta distribución se encuentra en línea con la función esencial del Gobierno Nacional de garantizar niveles mínimos de equidad interregional. Para ello se realiza un análisis de los cambios producidos en la distribución de los programas sociales en el período considerado y se realizan ejercicios con datos empíricos con el fin de identificar el grado en que esta distribución se encuentra asociada a indicadores de la situación socioeconómica de cada provincia.

Como resultado del análisis se observa que si bien existe relación entre los fondos asignados y criterios objetivos como pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias para la distribución de programas nacionales, esta relación presenta inequidades y ausencia de criterios explícitos de distribución. En líneas generales prevalece el criterio de cantidad de población. Esto ocurre especialmente con los programas de Promoción y Asistencia Social (salvo aquellos que por ley se distribuyen de acuerdo a NBI). En el caso de Vivienda y Urbanismo, función que se incrementó significativamente en el período analizado, con planes de vivienda importantes impulsados desde el Gobierno Nacional, el indicador de déficit habitacional explica en parte la evolución promedio de los recursos distribuidos por esta función entre 2004-2007, aunque con desvíos importantes, tanto positivos como negativos para algunas provincias. Por su parte, la asignación geográfica de los fondos de la función Trabajo responde en mayor medida al nivel de

pobreza y a la cantidad de habitantes que a la tasa de desempleo de cada provincia. En todas las funciones existen casos relevantes de provincias particulares beneficiadas o perjudicadas en la distribución, sin relación con criterios asociados a su situación demográfica o socioeconómica.

Como principal conclusión se resalta la relevancia que debería tener el Presupuesto Nacional en el debate del federalismo fiscal. A diferencia del Régimen de Coparticipación Federal, el Presupuesto Nacional se discute cada año, situación que permite realizar discusiones sobre la distribución de fondos de forma periódica. En particular, se destaca la necesidad de debatir los criterios con los que se asignan directa o indirectamente recursos a las provincias, especialmente para los programas con mayor impacto social. En estos casos es necesario establecer criterios explícitos y transparentes de distribución, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias, fortaleciendo de este modo el rol del Gobierno Nacional como garante de niveles mínimos en materia de equidad interregional.

## INTRODUCCIÓN

Una de las principales funciones del Estado Nacional es reducir las diferencias de ingresos que existen entre las distintas regiones que lo componen para lograr niveles de equidad en el desarrollo de todos sus ciudadanos, indispensables para sostener la unidad territorial amparada en principios comunes. Este objetivo se torna especialmente relevante cuando las brechas y las desigualdades entre regiones son significativas y cuando un porcentaje importante de la población de ciertas regiones se encuentra por debajo de la línea de pobreza, como es el caso de Argentina. Las elevadas brechas de ingresos entre provincias, que por un lado incrementan los costos de cualquier plan de nivelación,

implican sin embargo, mayores beneficios marginales si se asignan eficazmente los recursos, con un impacto más significativo en la reducción de disparidades, en comparación con otros países que presentan mayores niveles de equidad interregional. En este sentido, la tarea redistributiva del Gobierno Nacional, la cual se realiza a través de la provisión directa de bienes y servicios públicos o mediante su financiamiento, cobra una importancia vital.

Existen múltiples estudios que focalizan su análisis en la distribución de los recursos entre niveles de gobierno, y en menor medida a la estructura de responsabilidades y las características de la provisión de los bienes públicos entre los mismos. Particularmente, gran parte de los análisis realizados en Argentina se enfocan sobre la distribución de los recursos mediante el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y las transferencias automáticas directas que por distintas leyes realiza la Nación a las provincias. Sin embargo, suele quedar de lado, especialmente en análisis de índole cuantitativa, el Presupuesto Nacional como mecanismo implícito de redistribución de recursos hacia las provincias. Si bien estos gastos son ejecutados por el nivel central de gobierno, sus beneficios pueden ser asignados geográficamente dentro del territorio nacional en base a la clásica clasificación de bienes públicos puros, mixtos o privados utilizada en el ámbito de las finanzas públicas. Estos recursos, que financian bienes y servicios en paralelo al Régimen de Coparticipación y las transferencias automáticas, representan montos significativos.

Parte de los gastos del Presupuesto Nacional se canalizan a través de programas presupuestarios que financian los denominados bienes públicos puros, es decir aquellos que tienen como beneficiarios a todos los habitantes del país, no siendo posible su asignación a una

área geográfica específica. Los ejemplos más comunes de este tipo de bienes son los gastos en Defensa y en Servicios Diplomáticos. Sin embargo, el gasto asociado a la provisión de bienes públicos puros representaba en el 2007 el 25% del gasto primario nacional, mientras que el 75% restante tiene beneficiarios que efectivamente pueden ser identificados en provincias o regiones del territorio nacional al corresponder a bienes públicos mixtos o preferentes. Estos recursos que explícita o implícitamente tienen un impacto en las provincias se asignan en forma paralela al Régimen de Coparticipación Federal. Más aun, los recursos distribuidos en el período 2004-2007 a las provincias mediante la distribución primaria del Régimen de Coparticipación Federal representan aproximadamente el 50% de los recursos del Presupuesto Nacional que pueden ser asignados geográficamente durante ese mismo período.

Teniendo esto en cuenta, el presente documento tiene como objetivo cuantificar y analizar la dinámica de distribución entre las provincias de los recursos que forman parte del Presupuesto Nacional destinados a financiar ciertos tipos de bienes y/o servicios a nivel local con el fin de brindar información detallada sobre uno de los aspectos menos analizados del federalismo fiscal de Argentina. Para ello, en la Sección I se describe el marco teórico relacionado con bienes públicos y nociones elementales de federalismo fiscal, que sirven como base teórica para el análisis. En la Sección II, se clasifican los programas del Presupuesto Nacional considerando si los mismos pueden ser asignados geográficamente o no, y en este último caso, si las asignaciones presupuestarias llegan a las provincias como transferencias directas de fondos o en forma indirecta, mediante programas ejecutados por *Fundación Siena Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto* agencias del nivel nacional. Asimismo, se analizan las

finalidades como por ejemplo, funcionamiento del estado, servicios económicos, a las que se destinan los recursos del Presupuesto Nacional con impacto geográfico, como una aproximación al estudio de los bienes públicos que se proveen en territorio provincial con estos fondos y se considera cuanto recibe cada provincia en particular. En la Sección III, se analizan en detalle los recursos del Presupuesto Nacional asignados a las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda Urbanismo, y Trabajo, considerando, en que medida la lógica de asignación geográfica responde a criterios orientados a reducir la inequidad territorial, lo cual debería constituir una misión fundamental del Gobierno Central. Finalmente la Sección IV presenta las principales conclusiones del análisis realizado.

## I. MARCO DE ANÁLISIS

En toda economía existen diferentes tipos de bienes mediante los cuales se satisfacen necesidades diversas de los ciudadanos. De acuerdo a la teoría de las finanzas públicas, estos bienes pueden ser clasificados como *bienes privados*, *bienes públicos puros* y *bienes públicos mixtos*, los cuales presentan características claramente diferenciadas. Así, se denominan *bienes privados* cuando la persona que los consume se apropia individualmente de los beneficios del bien. Adicionalmente, como los bienes son escasos, rivalizan con otras personas en la adquisición de los mismos, estableciéndose el principio de exclusión por medio del sistema de precios.

En el extremo opuesto se encuentran los *bienes públicos puros* que, de acuerdo con la clásica definición de Musgrave (1959), son aquellos que presentan las características de no rivalidad en el consumo, es decir, el consumo de estos bienes por parte de un individuo no reduce el consumo que otros individuos pueden hacer de ellos. Una

segunda característica de este tipo de bienes, conocida como de no exclusión, radica en que los beneficios de su consumo están a disposición de todos, sin interferencia mutua. La tercera característica está dada por la indivisibilidad de los beneficios, pues los bienes públicos benefician en mayor o menor medida a la sociedad en su conjunto. Considerando estas características, las personas no aceptarían financiar voluntariamente la provisión de los bienes públicos puros, ya que su negativa individual no perjudicaría su nivel de provisión. Esta situación obliga al Estado a asumir la provisión de estos bienes, decidiendo qué tipo de bien público puro proveer, en qué cantidad, así como la distribución de su financiamiento entre los distintos contribuyentes.

En un punto intermedio se encuentran los denominados *bienes públicos mixtos*, con características de los dos tipos de bienes mencionados anteriormente. Por ejemplo, se puede estar en presencia de beneficios delimitados territorialmente y, por lo tanto, ser bienes públicos para un área local, pero de características privadas a nivel nacional. El alumbrado público es para una ciudad un bien público puro, pero rivaliza con el consumo de energía del mismo bien público en otras ciudades. Esta característica determina que dicho bien público sea provisto por un determinado nivel de gobierno y no otro.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, y desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia del gasto público, el principio de descentralización sugiere establecer cierta correspondencia entre el tipo de bien público que se provee y el nivel de gobierno, federal o subnacional, responsable de ejecutar el gasto requerido por dicha provisión. Básicamente, el criterio consiste en vincular la jurisdicción territorial del nivel de gobierno responsable con la residencia

del grupo poblacional beneficiario del bien o servicio. (Oates, 1999)

En este mismo sentido, la teoría de las finanzas públicas establece como responsabilidades del Estado en materia fiscal las funciones de estabilización, distribución y asignación. Con respecto a esta última función de asignación de los bienes públicos, distribuye las responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En una primera instancia, el gobierno central provee aquellos bienes públicos puros que abarcan todo el territorio nacional y que benefician por igual a todos los habitantes del país. Por su parte, a los gobiernos subnacionales proveen aquellos bienes destinados específicamente a los habitantes de sus territorios, que en la mayoría de los casos son bienes públicos mixtos. Esto último responde a la noción de que las políticas de los gobiernos subnacionales puedan diferir entre sí, con el objetivo de que reflejen las preferencias de sus residentes, y se basa en el supuesto que los gobiernos locales poseen mayor información acerca de estas necesidades que el gobierno central. Sin embargo, en una segunda instancia, el gobierno central tiene la responsabilidad de mantener equidad entre las provincias, garantizando un nivel mínimo de provisión de bienes públicos a lo largo del territorio nacional y haciéndose *Fundación Siena Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto* cargo de la provisión de aquellos que, por generar efectos de derrame (*spillover*)<sup>3</sup>, desincentivan su provisión a nivel subnacional.

En Argentina, actualmente los dos instrumentos principales relativos al financiamiento de la provisión de bienes y servicios con los que cuenta el gobierno central para cumplir con las funciones de asignación y de equidad entre las provincias son la coparticipación federal de impuestos, como mecanismo explícito y las

asignaciones del Presupuesto Nacional<sup>2</sup> que directa o indirectamente atienden gastos locales o con beneficios locales. De esta forma, el Presupuesto Nacional contiene un mecanismo de redistribución implícito que financia en muchos casos la provisión de bienes públicos típicamente locales. En este punto es necesario señalar que el presupuesto es parte del ciclo de las políticas públicas, donde sus decisiones son el resultado de un proceso colectivo que incluye múltiples actores con diferentes incentivos, por lo tanto los criterios de distribución se encuentran fuertemente influenciados por el proceso de interacción de estos actores e intereses.<sup>3</sup>

En esta línea, una de las principales nociones que debería guiar el destino de las

transferencias federales, deberían ser las disparidades en las variables económicas, sociales y demográficas que presenten las distintas provincias, con el objeto de generar igualdad de oportunidades a todos los habitantes, más allá de su lugar de residencia. Estas disparidades regionales, contempladas en el concepto de desequilibrio horizontal, se manifiestan en las finanzas públicas provinciales, dado que el nivel de actividad económica provincial determina la capacidad del gobierno de generar recursos propios. Por lo general las regiones más pobres no sólo son las que disponen de menor capacidad tributaria, sino también donde se demanda una mayor cantidad de bienes públicos, en relación a las provincias con mayor desarrollo económico.<sup>4</sup>

**Cuadro Nro. 1: Producto Bruto Geográfico per cápita. Año 2006.**

PAÍS	PROMEDIO	MÍNIMO	MÁXIMO	RELACIÓN MAX/MIN
CANADÁ	44.118 (*)	31.278	97.923	3,1
AUSTRALIA	45.021 (**)	33.926	58.297	1,7
ARGENTINA	16.793 (***)	3.935	55.500	14,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argaraz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics, Statistics Canada y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina

Notas: (\*) En dólares canadienses (2006). Equivalente a US\$ 39.718 en 2006; (\*\*) En dólares australianos de 2006. Equivalente a US\$ 33.910 en 2006; (\*\*\*) En pesos corrientes (2006). Equivalente a US\$ 5.461 en 2006.

<sup>1</sup> Esta situación se presenta cuando un gobierno subnacional realiza obras cuyos beneficios traspasan sus fronteras. El problema radica en que es probable que las autoridades locales vean poco inclinados a realizar este tipo de obras, pagando un costo que producirá beneficios en otros. Por esta razón, muchas veces es necesario que el gobierno central financie este tipo de obras, transfiriendo fondos a los gobiernos subnacionales, con fines específicos y limitados a la realización de la obra en cuestión. En teoría, la cantidad de fondos transferidos debería ser proporcional al beneficio producido por el "spillover".

<sup>2</sup> Se emplea el concepto de Presupuesto Nacional en una acepción amplia que incluye los componentes del gasto nacional que tienen un tratamiento diferenciado, como por ejemplo el PAMI.

<sup>3</sup> Para más detalles sobre la política económica del presupuesto ver Hallerberg, Scartascini y Stein (2009).

<sup>4</sup> Los recursos de origen nacional representan más del 75% de los ingresos totales en el Chaco, Corrientes, Formosa y Santiago del Estero. Por su parte, las transferencias nacionales involucran menos del 30% de los ingresos de las provincias productoras de hidrocarburos (Santa Cruz, Chubut y Neuquén) y sólo el 11% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La función redistributiva del gobierno central es especialmente relevante en Argentina, donde el grado de heterogeneidad social y económica entre regiones es muy elevado. Como ejemplo sirve señalar que al comparar la situación de la Argentina con otros países de características similares en cuanto a cantidad de población como Canadá y Australia, extensión geográfica y recursos naturales, se observa que los ciudadanos del distrito más rico de Argentina producen catorce veces el producto de los ciudadanos del distrito más pobre, mientras que la brecha en Canadá y Australia es de sólo tres a uno y dos a uno, respectivamente.

La divergencia en la estructura económica de las provincias impacta significativamente en sus indicadores sociales. Las provincias del norte tienen indicadores de pobreza superiores al 40% de su población (Jujuy, Formosa y Santiago del Estero) y participan solamente con el 1,4% del producto total del país.

Por el contrario, en la Ciudad de Buenos Aires se produce el 25,7% del PIB y presenta una tasa de pobreza equivalente al 10,1% de su población.<sup>5</sup>

Un indicador importante al momento de evaluar la capacidad fiscal de un gobierno es la densidad poblacional, ya que las provincias con mayor densidad de población en su territorio aventajan a las de menor densidad cuando se aplican impuestos sobre las personas y la actividad económica. Asimismo, las provincias con mayor población disponen del beneficio de contar con economías de escala en la provisión de bienes públicos, ya que sus costos fijos por habitante para la provisión de bienes públicos son menores y, por lo tanto, requieren de menos recursos por habitante para garantizar cierto nivel mínimo de provisión. En el caso de Argentina, la diferencia entre la región con mayor y menor densidad poblacional es de 72 veces; 2,5 veces mayor a Australia y 4,2 veces más que Canadá.

**Cuadro Nro. 2:** Densidad demográfica (excluidos los territorios y la Capital). Año 2007 (\*)

PAÍS	PROMEDIO	MÍNIMO	MÁXIMO	RELACIÓN MAX/MIN
CANADÁ	5,4	1,4	23,9	17,1
AUSTRALIA	3,3	0,8	22,9	28,6
ARGENTINA	12,9	0,9	39,9	71,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argarañaz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics, Statistics Canadá y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

Nota: (\*) Personas por Km2.

<sup>5</sup> EPH.2<sup>o</sup> Semestre de 2006. INDEC.

Por otra parte, otro motivo relevante por el cual se producen las transferencias federales del gobierno central a los subnacionales es el desequilibrio vertical que caracteriza a la estructura de ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno en los países federales, que generalmente presentan una alta concentración de la recaudación de impuestos en la órbita del nivel federal y una gran proporción de gastos descentralizados hacia los subnacionales. La principal razón de la centralización tributaria es la simplificación del sistema tributario. Las tareas del fisco y los contribuyentes son más sencillas con pocos impuestos, recaudados por un nivel de gobierno. Como señalan Cetrángolo y Jiménez (2004:121), en el caso de Argentina los principales impuestos en orden de magnitud presentan limitaciones para su recaudación en las provincias. Por ejemplo, para el Impuesto a las Ganancias, al tener una base imponible móvil (ya sea personas o empresas), no se recomienda su recaudación en el nivel provincial ya que esto llevaría probablemente a competencias territoriales que perjudicarían la recaudación del conjunto. En el caso del IVA, la dificultad de su

recaudación en el nivel provincial ocurre por cuestiones de escala y por los problemas de gestión tributaria que surgirían de ser necesario realizar conciliaciones de este impuesto entre provincias.

En los casos de los países analizados, el desequilibrio vertical es más notorio en Argentina y Australia. En ambos países, en promedio, el nivel federal recauda más del 72% y eroga aproximadamente el 50% del gasto consolidado, neto de las transferencias a los niveles estaduales y locales. Por su parte el nivel provincial recauda y gasta alrededor del 20% y 40% del consolidado, respectivamente, mientras que los gobiernos locales recaudan entre un 5% y un 6% y gastan entre un 6% y un 8% del consolidado. A pesar de que Canadá no presenta desequilibrio vertical a nivel subnacional (recauda el 46% y eroga el 48% del consolidado), sí lo presenta a nivel local, recaudando el 11% y gastando el 20% del consolidado. En este país, las transferencias federales a las provincias son redireccionadas prácticamente en su totalidad para financiar a los gobiernos locales.

**Cuadro Nro. 3:** Participación de los distintos niveles de gobierno en el total de ingresos y gastos en (%). Año 2006.

PAÍS	NIVEL FEDERAL		PROVINCIAL		LOCAL	
	INGRESOS	GASTOS	INGRESOS	GASTOS	INGRESOS	GASTOS
CANADÁ	42,3	31,2	46,4	48,1	11,3	19,8
AUSTRALIA	72,2	53,3	21,9	40,5	5,9	6,2
ARGENTINA	75	50,9	20,2	40,3	4,8	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Argarañaz et al (2003) y actualizado con datos de Australia Bureau of Statistics, Statistics Canadá y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

En síntesis, los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno pretenden, no sólo devolver parte de los recursos recaudados por el gobierno central, que han sido delegados por los gobiernos subnacionales, a favor de la eficiencia recaudatoria, sino también subsanar las diferencias demográficas, económicas y sociales. Según Argañaraz et al (2003), si el objetivo fuera solamente nivelar variables económicas, sería suficiente con un sistema de transferencias de tipo devolutivo, que cubra la brecha vertical en función del aporte que cada jurisdicción hace a la masa impositiva de la jurisdicción que centraliza la recaudación. Por el contrario, la nivelación de la capacidad y necesidad fiscal requiere que las transferencias tengan en cuenta otras variables, como el producto bruto, el tamaño de la población, la densidad poblacional, los niveles de pobreza y desocupación, etc.

Una vez presentada en forma breve las principales razones de los sistemas de transferencias de recursos en los distintos niveles de gobierno, a continuación se centrará el análisis en uno de los principales mecanismos utilizados para la redistribución implícita de recursos, el Presupuesto Nacional, instrumento pocas veces analizado en el ámbito del federalismo fiscal de Argentina.

## II. EL PRESUPUESTO NACIONAL COMO MECANISMO IMPLÍCITO DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Con el objetivo de analizar el Presupuesto Nacional como mecanismo implícito de redistribución de recursos, en base a los distintos tipos de bienes públicos que financia, a continuación se clasifican los programas presupuestarios que lo componen en tres grandes categorías de acuerdo a la localización geográfica

de los beneficiarios a los que alcanzan.

### II.A. CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL SEGÚN TIPOS DE BIENES Y BENEFICIARIOS.

El Presupuesto Nacional se elabora acorde a la técnica de presupuesto por programas, mediante la cual se asignan a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios, destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad (Ministerio de Economía y Producción, 2003).

Considerando una clasificación de los programas de acuerdo a la ubicación geográfica de los beneficiarios de los bienes y servicios provistos, en primer lugar, es posible identificar los programas destinados a la provisión de **bienes públicos con beneficios nacionales**. En su mayor parte, estos programas presupuestarios proveen bienes públicos puros y los beneficiarios de los mismos no pueden, o resulta en extremo difícil, ser diferenciados a lo largo del territorio nacional, ya que los bienes públicos puros tienen impacto en la población en su conjunto. Este tipo de bienes generalmente es provisto en forma directa por el gobierno nacional. Algunos ejemplos de programas presupuestarios que financian estos bienes son los destinados a proveer el servicio de defensa del territorio nacional por parte de las Fuerzas Armadas o los servicios diplomáticos que representan al país en el exterior.

El resto de los programas del Presupuesto Nacional son destinados a financiar la provisión de bienes públicos generalmente mixtos, los

cuales tienen un impacto que directa o indirectamente puede ser asociado a beneficiarios localizables geográficamente. Dentro de esta categoría pueden diferenciarse dos tipos de programas. Por un lado, se encuentran aquellos que si bien son ejecutados por dependencias nacionales, tienen impacto en distintas provincias y complementan los bienes públicos que se proveen en las mismas. Denominamos a estos programas como programas presupuestarios que proveen **bienes públicos con beneficios limitados geográficamente**. Un ejemplo lo constituye el Plan Jefas y Jefes de Hogar que transfiere recursos a personas desempleadas, a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, se encuentran dentro del Presupuesto Nacional los programas que consisten en **transferencias a las provincias** en forma adicional a los fondos coparticipables. En

este caso, si bien los fondos se incluyen en el Presupuesto Nacional, estos son transferidos para su ejecución a las provincias y estas últimas los computan como recursos en sus respectivos presupuestos. Un ejemplo típico son las transferencias realizadas mediante el Fondo de Desarrollo Vial.

De ésta forma, los programas que componen el Presupuesto Nacional se pueden clasificar, según el bien público que presten, sus beneficiarios y su destino, en tres grandes grupos:

- 1) Programas con Beneficios Nacionales (PBN).
- 2) Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG).
- 3) Programas de Transferencias a las Provincias (PTP).

**Cuadro Nro. 4:** Ejemplos de Programas Presupuestarios por tipo de bien público que prestan.

<b>TIPOS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>EJEMPLOS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS</b>
PROGRAMAS CON BENEFICIOS NACIONALES (PBN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Defensa y Seguridad.</li> <li>• Educación Universitaria.</li> <li>• Formulación de la política energética (ENARSA, Yacretá y CAMESA).</li> </ul>
PROGRAMAS CON BENEFICIOS LIMITADOS GEOGRÁFICAMENTE (PBLG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan jefas y jefes de Hogar.</li> <li>• Familias para la Inclusión Social.</li> <li>• Prestaciones Previsionales (Jubilaciones y Pensiones).</li> <li>• Desarrollo Urbano y Vivienda.</li> </ul>
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS (PTP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FONAVI.</li> <li>• Asistencia Financiera para el Gasto Social (incluye las transferencias dispuestas por la Ley N° 24.621 de impuesto a las Ganancias)</li> <li>• Fondo de Desarrollo Vial.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Una vez clasificados los programas presupuestarios en las tres grandes categorías antes señaladas, y dado que el propósito del estudio es analizar los fondos destinados a la provisión de bienes públicos que tienen como beneficiarios a los ciudadanos que se encuentran en las provincias, en las secciones siguientes el análisis se centrará en los programas con beneficios limitados geográficamente y los programas de transferencias a las provincias. Sin embargo con el propósito de poner en contexto la evolución de este tipo de gasto, en el próximo punto se presenta la evolución del Presupuesto Nacional según las tres categorías de programas definidos para el período 1998-2007 en valores reales del año 2001.<sup>6</sup>

## II.B. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO DEL PRESUPUESTO NACIONAL. PERIODO 1998-2007.<sup>7</sup>

En el período 1998-2007 el Presupuesto Nacional destinó en promedio el 67,5% de los fondos a financiar programas que proveen bienes públicos con beneficios limitados geográficamente (PBLG), y el 7,4% a programas de transferencias a las provincias (PTP). De esta forma, cerca del 75% del gasto primario del Gobierno Nacional se destinó a financiar bienes públicos cuyos beneficiarios son los habitantes de la provincia donde se provee el mismo. Por otra parte, el Presupuesto Nacional destinó en promedio el 25% a programas que tienen como beneficiarios a todos los habitantes de la Nación, sin importar su ubicación geográfica, en este

período.

Sin embargo, estas participaciones en el Presupuesto Nacional presentan variaciones a lo largo del período 1998-2007. Entre 2002-2004 se observa una mayor participación de PBLG, alcanzando su máximo nivel en el año 2002 (70%) durante la crisis social y económica. Esta situación se explica, principalmente, por el incremento de programas sociales asistenciales y de transferencia directa a las provincias, destinadas a la población más vulnerable para revertir los críticos indicadores de pobreza. También influye la mayor rigidez relativa de la seguridad social.

En relación a los PBN, su mayor participación se produce en el año 1999 (26,5%), por un mayor incremento de los servicios económicos con respecto al año 1998. Posteriormente, a partir del año 2005, especialmente en el 2007 alcanza casi el 26% del gasto primario. Esto se explica principalmente por un incremento en estos años de los programas relacionados con la política energética a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Con respecto a los PTP, presentan una tendencia estable y su mayor nivel de participación se alcanza en el año 2001 -8,5% del Presupuesto Nacional- como consecuencia del incremento de los programas Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial y el FONAVI. El primero directamente relacionado con la inclusión dentro de éste programa de

<sup>6</sup> Para que la serie sea homogénea se incluyeron los recursos correspondientes a la AFIP, INCAA, que habían salido del presupuesto en el año 2002; las transferencias de ANSES al PAMI que se excluyeron del Presupuesto Nacional en el año 2004 y las transferencias automáticas que salieron del Presupuesto Nacional 2007.

<sup>7</sup> El análisis de la distribución de los programas presupuestarios según los beneficiarios que lo reciben se realiza en base al Gasto Primario (excluido de los servicios de intereses de la deuda pública) ya que el objetivo es determinar fondos destinados a la provisión de los bienes públicos.

fondos destinados al financiamiento de Programas de Empleo Provinciales, mientras que el segundo se relaciona con un incremento en los aportes que realizó el Tesoro Nacional.

Al analizar la evolución a lo largo de todo el período es posible observar que tanto los PBLG como los PBN, recuperaron a partir del Presupuesto 2007 sus valores reales originales

del año 1998, luego de una fuerte caída de sus valores en el período 2002-2003, recuperándose de esta forma de la crisis de inicio de esta década, mostrando una tendencia procíclica del gasto público en Argentina.

Una vez presentada la distribución del Presupuesto Nacional de acuerdo a las categorías analizadas en este estudio, y antes de continuar

**Cuadro Nro. 5:** Evolución de la Distribución del Gasto Primario del Presupuesto Nacional. Período 1998-2007.

PROGRAMAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BENEFICIOS NACIONALES	10.441	11.001	9.983	10.119	6.528	7.181	6.973	8.244	9.575	11.427
(PBN)	25,5%	26,5%	25,3%	24,9%	23,6%	25,3%	23,9%	24,8%	25,2%	25,7%
BENEFICIOS LIMITADOS GEOGRÁFICAMENTE	27.297	27.319	26.385	27.121	19.357	19.404	19.988	22.358	25.570	29.845
(PBLG)	66,8%	65,8%	66,8%	66,6%	70,1%	68,5%	68,6%	67,3%	67,1%	67,1%
TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS	3.131	3.183	3.147	3.446	1.750	1.766	2.185	2.629	2.932	3.214
(PTP)	7,7%	7,7%	7,9%	8,5%	6,3%	6,2%	7,5%	7,9%	7,7%	7,2%
TOTAL GASTO PRIMARIO	40.839	41.503	39.515	40.686	27.635	28.351	29.146	33.232	38.076	44.486
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto Nacional 1998-2007.

Notas: El período 2002-2007 incluye el presupuesto de la AFIP y del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. El período 2004-2007 incluye transferencias realizadas por ANSES al PAMI.

con el análisis más desagregado, vale la pena detenerse para considerar la relevancia que tienen los programas nacionales en la provisión de bienes públicos a lo largo del territorio nacional. Para ello, a continuación se compara el peso que tienen los fondos del presupuesto con beneficiarios localizables con respecto a las transferencias por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

## II.C. RELEVANCIA DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN EL FEDERALISMO FISCAL DE ARGENTINA.

Es frecuente al examinar el gasto que se realiza en cada provincia para la provisión de distintos bienes públicos considerar los recursos disponibles provenientes de tres fuentes: ingresos tributarios provinciales, ingresos por coparticipación e ingresos por transferencias directas que realiza el gobierno nacional establecidas por ley. Precisamente, estas tres fuentes de ingresos son las que agrupan la gran mayoría de los recursos que se incorporan a los presupuestos provinciales y sobre los cuales las provincias asignan sus gastos. Sin embargo este análisis resulta incompleto si se busca conocer la magnitud de los bienes públicos que se proveen en cada provincia, ya que no se están considerando los gastos asociados a programas nacionales que, a pesar de ser ejecutados desde el gobierno central, tienen un impacto claramente localizable en los territorios provinciales. Esto resulta altamente relevante si se considera el peso que pueden llegar a tener los PBLG en la cantidad de bienes y servicios disponibles en una determinada provincia, tal como se observa en el Cuadro N° 6.

Al comparar la participación de los recursos coparticipados y los PBLG destinados a cada provincia surgen conclusiones interesantes que permiten considerar la dinámica del

federalismo fiscal en Argentina desde una perspectiva distinta. En primer lugar, se observa que los recursos de los PBLG superan aquellos distribuidos por Coparticipación en un 38%. Esto se explica porque para las provincias más grandes, los PBLG representan una suma más significativa que los fondos de Coparticipación. Los casos más evidentes en este sentido se observan en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, las cuales reciben una elevada proporción de transferencias implícitas a través de los PBLG del Presupuesto Nacional. En el caso de Santa Fe y Córdoba también con peso significativo, estas reciben un 52% de PBLG contra un 48% de Coparticipación.

En el extremo opuesto, provincias más chicas como Chaco, San Juan, Corrientes, Misiones, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego, reciben más del 60% de sus recursos por Coparticipación en relación a los PBLG. Para el resto de las provincias, en general la distribución entre los dos tipos de fuentes de recursos para la provisión de bienes públicos se es relativamente equilibrada, tendiendo a ser levemente superior lo recibido por Coparticipación.

De esta forma se confirma el peso significativo que tiene el Presupuesto Nacional para determinar la cuantía y calidad de los bienes públicos que se ofrecen en cada provincia. A esto se suma que la influencia de los programas del Presupuesto Nacional difiere entre provincias, favoreciendo en mayor medida a las más grandes, las cuales justamente suelen ser señaladas como las "perjudicadas" por el Régimen de Coparticipación vigente.

Así, considerar la distribución geográfica de los bienes provistos por el Presupuesto Nacional permite, entre otras cosas, sumar otra perspectiva a la discusión aun pendiente de la pertinencia del Régimen de Coparticipación

Cuadro Nro. 5 : Evolución de la Distribución del Gasto Primario del Presupuesto Nacional. Periodo 1998-2007.

PROGRAMAS	PBLG (1)	COPARTICIPACIÓN (2)	PBLG + COPART (3)= (1) + (2)	% PBLG (1)/(3)	% COPART. (2)/(3)
BUENOS AIRES	6.371	3.277	9.648	66%	34%
C. DE BUENOS AIRES	5.800	367	6.167	94%	6%
CÓRDOBA	1.506	1.363	2.869	52%	48%
SANTA FÉ	1.480	1.377	2.857	52%	48%
TUCUMÁN	584	730	1.314	44%	56%
ENTRE RÍOS	557	755	1.312	42%	58%
MENDOZA	556	634	1.190	47%	53%
SALTA	442	584	1.026	43%	57%
SG. DEL ESTERO	435	636	1.071	41%	59%
CHACO	376	770	1.146	33%	67%
SAN JUAN	339	525	864	39%	61%
JUJUY	338	437	775	44%	56%
CORRIENTES	324	570	894	36%	64%
CATAMARCA	314	427	741	42%	58%
MISIONES	298	499	797	37%	63%
LA RIOJA	296	320	616	48%	52%
CHUBUT	249	242	491	51%	49%
RÍO NEGRO	225	389	614	37%	63%
FORMOSA	217	566	783	28%	72%
SANTA CRUZ	214	248	462	46%	54%
LA PAMPA	209	292	501	42%	58%
SAN LUIS	196	355	551	36%	64%
NEUQUÉN	183	265	448	41%	59%
TIERRA DEL FUEGO	91	196	287	32%	68%
<b>TOTAL</b>	<b>21.802</b>	<b>15.823</b>	<b>37.625</b>	<b>58%</b>	<b>42%</b>
<b>NO ASIG. /ADMIN</b>	<b>3.768</b>				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto Nacional 1998-2007.

Notas: El período 2002-2007 incluye el presupuesto de la AFIP y del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. El período 2004-2007 incluye transferencias realizadas por ANSES al PAMI.

Federal de Impuestos. Pero esto es sólo una base de discusión. Para generar conclusiones de mayor utilidad sobre el impacto geográfico del Presupuesto Nacional en el nivel subnacional es necesario estudiar en mayor detalle sobre cuales son los criterios para su distribución geográfica. Con el objetivo de avanzar en este sentido, en el resto de esta sección se estudia la distribución por finalidad y función del gasto público.

## II.D. FINALIDADES DE LOS PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL CON IMPACTO EN LAS PROVINCIAS.

Las finalidades y funciones del gasto constituyen una clasificación del Presupuesto Nacional que permite analizar a grandes rasgos el destino de los recursos de acuerdo al tipo de servicio que se brinda a la sociedad. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Ministerio de Economía, 2003) establece las siguientes cinco finalidades y funciones:

- **Administración Gubernamental** (Legislativa, Judicial, Dirección Superior Ejecutiva, Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Administración Fiscal, Control de la Gestión Pública, e Información y Estadísticas Básicas.)

- **Servicios de Defensa y Seguridad** (Defensa, Seguridad Interior, Sistema Penal e Inteligencia.)

- **Servicios Sociales** (Seguridad Social, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Trabajo, Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado)

- **Servicios Económicos** (Energía, Combustibles y Minería; Comunicaciones; Transporte; Ecología y Medioambiente; Agricultura; Industria; Comercio, Turismo y Otros Servicios; Seguro y Finanzas).

- **Deuda Pública** (Servicios de la Deuda

Pública).

Con respecto a esta clasificación es necesario realizar dos aclaraciones sobre su aplicación en este estudio. En primer lugar, en el análisis no se tienen en cuenta los fondos destinados a Deuda Pública ya que se considera solamente el gasto primario. Por otra parte, dada su magnitud, la función Seguridad Social (principalmente el gasto destinado al pago de jubilaciones y pensiones), que se encuentra dentro de la finalidad Servicios Sociales, se analiza por separado, como una finalidad adicional.

Utilizando en forma combinada la clasificación por finalidad de los programas del Presupuesto Nacional y la clasificación utilizada en este documento relativa a los programas que tienen impacto geográfico (PBLG y PTP), es posible obtener una primera aproximación del tipo de bienes públicos financiados por la Nación, que complementan aquellos provistos en cada provincia. Cabe destacar que en el caso de los PBLG el Poder Ejecutivo Nacional dispone de mayor libertad para su asignación, mientras que en el caso de los PTP, su distribución y cuantía suele estar establecida en leyes específicas, donde se determinan coeficientes de distribución entre las provincias.

El Gráfico N° 1 muestra la evolución de la participación sobre el Presupuesto Nacional entre las distintas finalidades entre 1998 y 2007, considerando tres períodos: 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007. Como puede observarse, los cambios más importantes se producen en los incrementos de la participación de las finalidades Servicios Económicos y Servicios Sociales. Por el contrario, las finalidades Seguridad Social y Defensa y Seguridad presentan una reducción de la participación, en

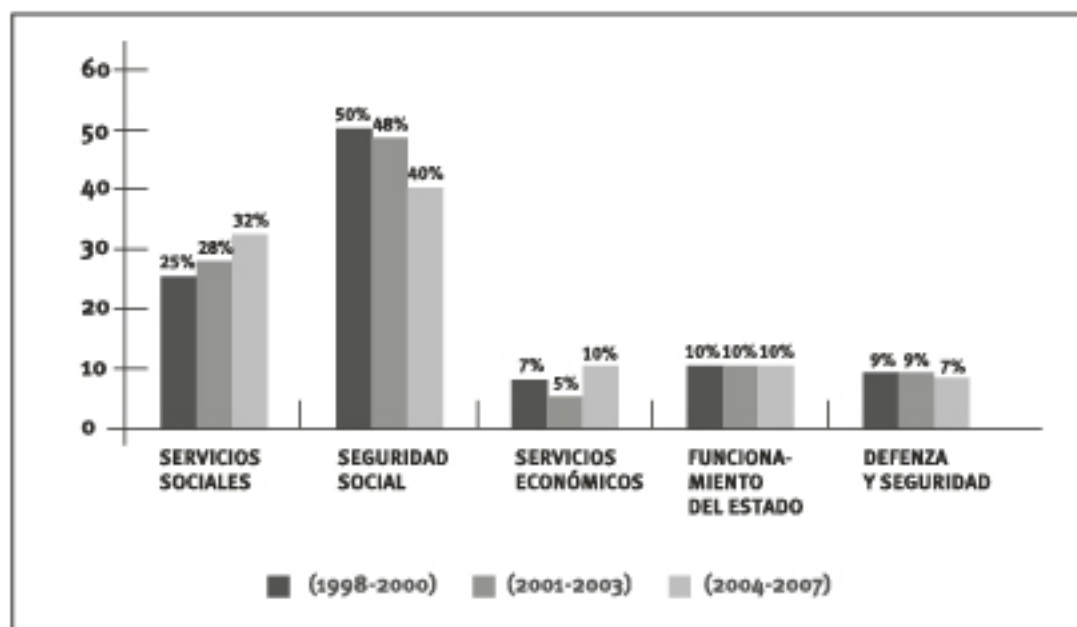
especial la Seguridad Social que pasó del 50% al 40% sobre el total, y la finalidad Funcionamiento del Estado se mantiene prácticamente constante.

Teniendo en cuenta que las principales variaciones en términos porcentuales en el período 1998-2007 se produjeron a partir del año 2004, y en especial en las finalidades de servicios sociales, servicios económicos y seguridad social, a continuación se estudia en detalle la evolución particular de los PBLG y PTP para estas finalidades en el período 2004-2007.

## II.5. PROGRAMAS CON BENEFICIOS LIMITADOS GEOGRÁFICAMENTE (PBLG)

Al considerar la distribución entre finalidades de los PBLG se observa que la finalidad Seguridad Social involucra la mayor parte de los recursos (58%), alcanzando más de la mitad de los fondos asignados en el período 2004-2007 (Cuadro N° 7). Los aumentos en los niveles de inflación evidenciados luego de la crisis de fines de 2001, como así también las políticas de ajuste fiscal implementadas a fines de los 90, erosionaron significativamente el valor real de las jubilaciones y pensiones, disminuyendo su peso significativo sobre el gasto total. Es por ello que la recomposición del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales pasó a ser una prioridad del gobierno. Particularmente se destaca el aumento que experimentó en el período 2006-2007, el cual representó más de la

Gráfico Nro. 1: Participación de las Finalidades sobre el gasto primario (1998-2007).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes de Presupuesto Nacional 1998-2007.  
 Notas: El período 2002-2007 incluye el presupuesto de la AFIP y del Instituto Nacional de Cine y Audiovisuales. El período 2004-2007 incluye transferencias realizadas por ANSES al PAMI.

tercera parte de la variación del gasto primario nacional con impacto geográfico<sup>8</sup>. Sin embargo, este aumento, sumado a mayores incrementos en otras finalidades, provocó que en términos porcentuales esta función no recuperara su nivel de participación sobre el total. Teniendo en cuenta que las asignaciones a Seguridad Social constituyen un gasto rígido, en el sentido que su financiamiento representa un compromiso que debe ser sostenido en el tiempo, se obtiene una primera apreciación sobre los PBLG. Si bien este tipo de programas proporciona cierto grado de flexibilidad al Gobierno Nacional en la definición de su distribución, lo cierto es que a priori, más de la mitad de los recursos son asignados a Seguridad Social, los cuales no cuentan con grados de flexibilidad para su asignación.

Por el contrario, la segunda finalidad en orden de magnitud de recursos asignados a PBLG, Servicios Sociales, presenta mayor flexibilidad en su distribución. Los elevados índices de pobreza e indigencia ocasionados por la profunda recesión económica, evidenciada hacia fines del régimen de convertibilidad, determinaron que la finalidad Servicios Sociales comience a ocupar un espacio más importante en la provisión de bienes públicos a las provincias, sumando en promedio aproximadamente la cuarta parte de los recursos totales del período y experimentando un crecimiento cercano al 45%. Los índices de pobreza e indigencia alcanzaron en mayo de 2002 elevados niveles, un 53% el primero y un 24,8% el segundo, para el total de aglomerados urbanos<sup>9</sup>. Sin embargo, el panorama era sumamente heterogéneo entre las

distintas regiones del territorio. El 69,8% y 63,5% de los habitantes de las provincias del noreste y noroeste se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 38,8% y 29,5% estaba en un nivel inferior a la indigencia, respectivamente. Por el contrario, los índices de pobreza eran del 39,1% y 49,7% en la Patagonia y el Gran Buenos Aires, mientras que los de indigencia involucraban al 15,4% y 22,7% de sus ciudadanos, respectivamente. La situación de emergencia y el deterioro del tejido social demandaban una activa participación del Estado en término de sus programas sociales para atenuar y mejorar las condiciones de vida de los habitantes. En este contexto, como principal medida de asistencia social, en el 2002 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que consistía básicamente en transferencia de ingresos condicionados al cumplimiento de ciertos compromisos en materia de salud y educación de sus beneficiarios. Este programa que forma parte de la función Trabajo, posteriormente comenzó a ser suplantado por el Programa Familias por la Inclusión Social, que forma parte de la función Promoción y Asistencia Social. Estos dos programas son ejemplos relevantes de la respuesta del Estado frente a la crisis.

A su vez, los recursos destinados a la función Promoción y Asistencia Social reflejan, en gran medida, la dinámica de los gastos en Servicios Sociales. El gasto destinado a programas sociales creció de manera continua entre 2004 y 2007. No obstante, es importante destacar que su mayor incremento se produjo en el 2007 con una tasa del 37% con la implemen-

<sup>8</sup> La inflación promedio de precios minoristas y mayoristas ascendió al 159,5% entre 2001-2007.

<sup>9</sup> El gasto previsional destinado a las provincias creció en términos reales un 42,2% entre 2004 y 2007.

<sup>10</sup> La Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondiente a junio de 2007 indica que la pobreza e indigencia descendió significativamente de la mano de la reactivación económica al 23,4% y 8,2% de las personas para el total de aglomerados urbano del país.

**Cuadro Nro. 7:** Evolución de los PBLG por Finalidad y Función, periodo 2004-2007.  
(en millones de pesos de 2001)

FINALIDAD/FUNCIÓN	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO 2004-2007	PARTICIP.
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	563	559	465	517	526	2,2%
SEGURIDAD SOCIAL	12.292	12.806	14.391	17.476	14.241	58,3%
SERVICIOS SOCIALES	4.711	5.697	5.928	6.815	5.878	23,7%
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	540	621	644	879	671	2,7%
EDUCACIÓN Y CIENCIA Y TÉCNICA	675	934	1.017	1.164	947	3,9%
SALUD	1.583	1.786	2.076	2.543	1.997	8,2%
TRABAJO	1.854	1.640	1.315	1.054	1.466	6%
VIVIENDA Y URBANISMO	51	708	859	1.105	681	2,8%
AGUA POTABLE	8	7	17	70	25	0,1%
SERVICIOS ECONÓMICOS	519	645	1.018	1.022	801	3,3%
ENERGÍA	0	0	11	2	3	0%
TRANSPORTE	427	627	980	984	755	3,1%
OTROS	92	18	27	36	43	0,2%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>18.084</b>	<b>19.706</b>	<b>21.802</b>	<b>25.829</b>	<b>21.355</b>	<b>87,4%</b>
<b>NO ASIGNADO/ ADMINISTRACIÓN</b>	<b>1.904</b>	<b>2.652</b>	<b>3.768</b>	<b>4.016</b>	<b>3.085</b>	<b>12,6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>19.988</b>	<b>22.358</b>	<b>25.570</b>	<b>29.845</b>	<b>24.440</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía.

tación masiva del Plan Familias por la Inclusión Social, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Por otra parte, las funciones Educación y Salud también tuvieron un impacto significativo en el crecimiento de la finalidad Servicios Sociales, ya que ambas crecieron más del 50% entre 2004 y 2007.<sup>31</sup> El principal programa presupuestario en la función Educación es el Fondo Nacional de Incentivo Docente, que involucra \$ 2.142 millones en promedio, la mitad de los recursos de ésta función. Por su parte,

Transferencias y Contribuciones del PAMI es el programa más relevante en Salud, sumando \$ 8.759 millones en promedio y representando el 76% del gasto de la función. Mientras tanto, la función Trabajo se redujo en términos reales y nominales, a pesar de los elevados índices de inflación observados en el período. El principal factor que explica dicha disminución fue el traspaso, llevado a cabo a partir de 2006, de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al Plan Familias por la Inclusión

<sup>31</sup> Las dos funciones representaron en promedio el 63% del gasto social y adquirieron mayor atención durante el período analizado: salud pasó del 34% al 37% del gasto social y educación del 14% al 17%.

Social incluido en la función Promoción y Asistencia Social, como fue señalado anteriormente. Asimismo, los mayores niveles de actividad económica contribuyeron, en gran parte, para que aumente el empleo, requiriéndose menores recursos para atender a la población desempleada.

Las fuertes restricciones fiscales de fines de la década del noventa y principios de ésta, generaron, entre otras cosas, que el Estado disminuya los recursos destinados a la inversión pública. No obstante la recuperación económica, iniciada en 2003, como así también la creación de nuevos tributos, contribuyó para que el Estado revierta y redefina su rol, en términos de inversión. La inversión pública pasó a tener mayor presencia en áreas de infraestructura y el gasto de capital comenzó a recuperar sus niveles históricos. La función Vivienda y Urbanismo, que también forma parte de la finalidad servicios sociales, se convirtió en un área de creciente relevancia en el Presupuesto Nacional, a través de la implementación de los Planes Federales de Vivienda que comenzaron a ejecutarse en el 2005 desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Es por ello que ésta función determinó el 28% de la variación de los PBLG en el 2005. Los recursos asignados a la construcción de viviendas continuaron aumentando en los años siguientes al 21% y 29%, respectivamente.

A partir de lo mencionado anteriormente, la finalidad Servicios Económicos también se convirtió en un área de vital importancia para la gestión iniciada en el año 2003, con la decisión del Estado de intervenir en los mercados energéticos y participar activamente en la conducción de la infraestructura vial y la política de transportes. En este sentido, las transferencias de esta finalidad casi se duplicaron entre 2004-2007, a pesar que ello representa sólo el 3,3% de las

transferencias totales. Su principal función es Transporte, que cubre gastos destinados a la construcción y mantenimiento de rutas, así como al subsidio de las tarifas del transporte automotor, alcanzando el 94,2% de los fondos involucrados en Servicios Económicos.

Por otra parte, la finalidad Funcionamiento del Estado, que involucra una parte menor de las transferencias presupuestarias nacionales a provincias se mantuvo estable durante el período analizado. Sus principales programas son la Asistencia Financiera a provincias dentro de la función Administración Gubernamental y Justicia Federal dentro de la función Justicia. Entre ambas involucran el 61% de los recursos asignados por la finalidad durante el período 2004-2007.

Los PBLG, además de los fondos destinados a la provisión de bienes y servicios, contienen un porcentaje de fondos destinados a tareas de administración y un porcentaje no asignado geográficamente mediante la Ley de Presupuesto. A los fines del presente análisis, estos dos conceptos se detraen de los fondos destinados a la provisión de bienes públicos por dos razones diferentes. En el caso del gasto administrativo, el mismo queda en la órbita nacional, para cubrir las tareas operativas de los organismos ejecutores. En el caso de los fondos no distribuidos geográficamente por el Presupuesto Nacional, los mismos también se asignan al gobierno nacional, pero se realiza la aclaración que estos fondos durante la ejecución serán asignados a las provincias. Al respecto, el gobierno nacional cuenta con un mayor grado de discrecionalidad en su distribución.

El gasto no asignado o de administración de los programas nacionales distribuidos a las provincias, no sólo involucró montos considerables, sino también que se duplicó entre 2004-2007, incrementándose de \$ 1.904 millones a \$

4.016 millones en valores constantes. La mayor relevancia de estos conceptos puede explicarse por una creciente preferencia por parte del gobierno nacional por mantener una parte de los recursos sin anticipar su distribución geográfica en el Presupuesto Nacional de cada año, contando de este modo con mayor libertad para su asignación durante la ejecución del mismo. Esta tendencia es complementaria a la cada vez mayor utilización de los denominados “superpoderes” presupuestarios, los cuales también impactan directamente sobre la distribución del gasto entre finalidades y funciones y sobre su distribución geográfica<sup>12</sup>. Esta dinámica afecta sobre la representatividad y previsibilidad del gasto público.

## II.6. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS

Los programas presupuestarios de transferencias a las provincias, los cuales son financiados principalmente con la afectación de impuestos representan, en promedio, el 11% de los gastos en programas nacionales (Cuadro N° 8). El mecanismo directo de distribución de estos recursos supone que su evolución responde al comportamiento que tenga la recaudación de los impuestos afectados a su financiamiento. En este sentido, la composición y dinámica de las transferencias automáticas no presenta similitudes, en su lógica de distribución, con respecto a los PBLG.

La finalidad Funcionamiento del Estado incluye los fondos transferidos a la CABA y a Tierra del Fuego por coparticipación federal de impuestos, que aumentaron al ritmo de la

actividad económica y del incremento de la masa coparticipable. Dentro de la finalidad Servicios Sociales se destaca la función Promoción y Asistencia Social, que abarca más de la mitad de las transferencias automáticas totales, y está conformado por el programa Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial. Asimismo, la función Vivienda y Urbanismo, cuyo principal componente es Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), no ha tenido una variación destacada. Esto se explica por la baja recaudación del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural que la financian, como así también porque en el año 2004 fueron asignados fondos del Tesoro Nacional de manera extraordinaria, que luego se suplieron por la recaudación de los impuestos señalados. Por su parte, la dinámica de la finalidad Servicios Económicos, compuesta por Energía y Transportes, también estuvo influenciada por las bajas tasas de crecimiento de la recaudación del impuesto a los combustibles que las financian. En cambio, el fuerte aumento de las transferencias automáticas de Energía en 2005 se debe a la inclusión del proyecto Fondo Unificado Eléctrico por \$500 millones al programa de la función, que hasta entonces no estaba presupuestado.

En síntesis, la mayor participación que tienen los programas con beneficios limitados geográficamente con respecto a los que se distribuyen automáticamente estaría en parte confirmando el papel que cumple el Presupuesto Nacional, como mecanismo de redistribución de recursos hacia las provincias. Si bien casi el 70% de los gastos que efectúan estos programas corresponde a destinos que pueden ser

<sup>12</sup> Para más detalles sobre la dinámica de funcionamiento de los “superpoderes” presupuestarios, ver Uña et al (2005) y Uña (2009).

**Cuadro Nro. 8:** Evolución de los PTP desagregados por Finalidad y Función.  
Período 2004-2007.  
(en millones de pesos de 2001)

FINALIDAD/FUNCIÓN	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO 2004-2007	PARTICIP.
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	302	389	437	445	393	14,4%
SERVICIOS SOCIALES	1.552	1.666	1.961	2.244	1.856	67,7%
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	1.092	1.411	1.715	1.920	1.535	56%
VIVIENDA Y URBANISMO	460	255	246	324	321	11,7%
SERVICIOS ECONÓMICOS	330	575	534	525	491	17,9%
ENERGÍA	162	416	382	392	338	12,3%
TRANSPORTE	169	159	151	134	153	5,6%
<b>TOTAL</b>	<b>2.184</b>	<b>2.630</b>	<b>2.932</b>	<b>3.214</b>	<b>2.740</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto 2004-2007 y Boletín Fiscal del I y II trimestre de 2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

considerados rígidos, especialmente Seguridad Social, gastos en salud efectuados por el PAMI y gastos en la función Educación, en el 30% del gasto restante en programas con beneficios limitados geográficamente, porcentaje que incluye por ejemplo, a los programas de lucha contra la pobreza y a los programas de construcción de viviendas, el gobierno nacional cuenta con mayor poder de decisión para determinar su criterio de distribución. Particularmente se destaca el gasto en Promoción Social, Trabajo y Vivienda, incluidos en la finalidad Servicios Sociales, cuyos criterios de distribución geográfica se analizan en la sección siguiente.

### III: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA GASTO SOCIAL A LAS PROVINCIAS III.A. REDISTRIBUCIÓN DE LOS

#### PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES A LAS PROVINCIAS

Como ya fue señalado, una de las principales funciones del gobierno central en el marco del federalismo fiscal es asegurar niveles mínimos de equidad entre las distintas regiones que componen el territorio nacional. De acuerdo a esta lógica, una parte significativa del Presupuesto Nacional debería estar destinada a complementar la provisión de bienes públicos en provincias con mayores carencias relativas, particularmente en materia social y económica. Con el objetivo de evaluar en que medida esto sucede efectivamente en el Presupuesto Nacional de Argentina, la presente sección centra el análisis en los programas presupuestarios incluidos dentro de la finalidad Servicios Sociales que tienen impacto geográfico, es decir, los PBLG y PTP. De esta forma se estudia su distribución entre las diferentes regiones,

intentando identificar si esta distribución contempla indicadores relativos a la situación socioeconómica de las provincias.

El análisis se realiza para el período 2004-2007, en el cual se producen las mayores variaciones del Presupuesto Nacional luego de la crisis de 2001-2002, considerado en detalle la finalidad Servicios Sociales, compuesta por las siguientes funciones: Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Promoción y Asistencia Social, Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, y Trabajo. En todos los casos el análisis se realiza sobre la base de la Clasificación Geográfica de los Programas de la Ley de Presupuesto Nacional. Sobre esto último, es necesario señalar que en algunos programas, existe un porcentaje de fondos que se asignan a la orbita nacional y están contemplados en dos conceptos diferentes.

En primer lugar, existen gastos que no se distribuyen entre las provincias al aprobarse la Ley de Presupuesto y son asignados posteriormente durante la etapa de ejecución de acuerdo a las necesidades y prioridades que fije el gobierno. De esta manera el Gobierno Nacional puede distribuir discrecionalmente un porcentaje del gasto público. Estos montos se denominan gastos no asignados.

En segundo lugar, se encuentran gastos asociados a la administración y coordinación de los organismos que ejecutan los programas presupuestarios. De acuerdo a la apertura del Presupuesto Nacional, en su mayoría, estos gastos son asignados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por constituir la sede geográfica del Gobierno Nacional. En estos casos, si se computan en dicha jurisdicción se estaría sobredimensionando los fondos para la provisión de bienes públicos que efectivamente esta recibe. Por tal motivo dichos gastos fueron

reasignados en la medida en que la apertura de la información disponible lo permitió. No obstante, existen partidas en las cuales no fue posible realizar esta diferenciación, por lo que presumiblemente el gasto destinado a proveer bienes públicos en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra sobreestimado en algunos programas como consecuencia de esta situación. A continuación, se analiza la distribución de todos los programas del gasto social del Presupuesto Nacional para luego, examinar en detalle las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo, las cuales presentaron el mayor dinamismo en este período.

Con respecto a la distribución entre las provincias de los montos asignados a la finalidad Servicios Sociales incluidos en PBLG, el sostenimiento de las políticas iniciadas con la crisis de 2001 determinó un crecimiento sostenido durante los años siguientes de su nivel de recursos. Sin embargo, el mayor incremento en estos programas se produjo en los años electorales del período: en el año 2005 con las elecciones legislativas nacionales y provinciales, y en el año 2007 con las elecciones presidenciales. En el 2005, las asignaciones a PBLG de servicios sociales representaron el 42% de la variación total de los programas nacionales destinados a provincias, mientras que en el 2007 representaron el 21% del total de variación de estos fondos, evidenciándose cierta influencia del ciclo electoral en el gasto público.

En el Cuadro N° 9, se observa que las provincias con mayor población, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires, se ubican entre las que reciben mayores recursos en términos absolutos. A su vez, el orden de las 20 jurisdicciones restantes está fuertemente ligado a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza. No obstante, algunos casos deben ser

**Cuadro Nro. 9:** : Evolución de los PBLG de Servicios Sociales desagregados por Provincial. Período 2004-2007.  
(en millones de pesos de 2001)

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	PARTICIP. (PROMEDIO)	POBLACIÓN (%)	POBREZA (%)
BUENOS AIRES	1.521	1.746	1.724	1.986	1.744	24,3%	37,8%	30,2%
C. DE BUENOS AIRES	970	884	1.144	1.251	1.062	14,8%	7%	10,1%
SANTA FÉ	370	434	420	477	425	5,9%	8,1%	28,6%
CHACO	268	343	364	413	347	4,8%	2,8%	25,3%
TUCUMÁN	162	212	212	291	219	3,1%	3,8%	37,4%
CÓRDOBA	169	209	185	213	194	2,7%	8,4%	48,1%
MENDOZA	133	171	180	240	181	2,5%	4,4%	20,3%
SALTA	127	169	155	202	163	2,3%	3,1%	41,4%
ENTRE RÍOS	118	158	166	177	155	2,2%	3,2%	27%
CHUBUT	116	151	141	171	145	2%	1,2%	46%
JUJUY	102	146	156	167	143	2%	1,7%	40%
MISIONES	94	139	134	164	133	1,8%	2,8%	43,6%
S. DEL ESTERO	90	123	127	138	120	1,7%	2,3%	44,2%
SAN JUAN	67	108	115	147	109	1,5%	1,8%	37,8%
FORMOSA	86	125	118	107	109	1,5%	1,4%	43,7%
RÍO NEGRO	54	92	95	106	87	1,2%	1,5%	27,3%
CORRIENTES	39	75	92	93	75	1%	2,6%	20,6%
CATAMARCA	52	75	81	85	73	1%	1%	37,2%
NEUQUÉN	43	72	55	86	64	0,9%	1,4%	20,4%
LA RIOJA	39	63	58	82	60	0,8%	0,9%	29,9%
SAN LUIS	33	53	50	85	55	0,8%	1,1%	27%
SANTA CRUZ	16	55	68	60	50	0,7%	0,6%	5,8%
LA PAMPA	33	62	49	51	49	0,7%	0,8%	24,5%
TIERRA DEL FUEGO	11	33	37	26	27	0,4%	0,3%	7,6%
NO ASIG. /ADMIN	1.183	1.163	1.803	1.407	1.389	19,4%	N.A.	N.A.
<b>TOTAL</b>	<b>5.894</b>	<b>6.859</b>	<b>7.731</b>	<b>8.222</b>	<b>7.177</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>26,9%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007,  
Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Nota: Población - Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

remarcados, ya que indicarían la existencia de cierto desvío respecto a estos criterios de asignación. En primer lugar, Misiones recibe una cantidad menor de recursos que Entre Ríos, con una población similar, aunque la pobreza es un problema mucho más grave en la primera. Por su parte, Misiones, Santiago del Estero y Corrientes obtuvieron, en promedio, montos cercanos y en algunos casos inferiores, a los de Jujuy, a pesar de que todas poseen no sólo más pobreza sino también más habitantes. Por su parte, San Luis recibe una cifra similar que Santa Cruz, a pesar de tener niveles de pobreza 6 veces superiores. Respecto al gasto no asignado de administración, éste representa en promedio cerca del 20%, generando para el Gobierno Nacional cierto nivel de flexibilidad para distribuir geográficamente estos recursos durante la ejecución del presupuesto, al no determinarse su destino en la Ley de Presupuesto.

Si bien estos datos constituyen una primera aproximación acerca de la distribución del gasto social, lo cierto es que al considerar globalmente la finalidad Servicios Sociales se están asimilando distintas funciones con objetivos diversos, las cuales a su vez tienen una dinámica diferente de financiamiento y funcionamiento. Por este motivo, a los fines de comprender la tendencia en los criterios de distribución por provincia, se analizan las funciones Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo en detalle, las cuales representaron las mayores variaciones en el período analizado, como ya fuera señalado. Las variables consideradas para caracterizar los criterios de distribución a través del análisis empírico y las regresiones econométricas son indicadores demográficos (tamaño de población), e indicadores socioeconómicos (nivel de pobreza, déficit habitacional y tasa de desempleo). Cabe destacar que el análisis se realiza en base a la distribución geográfica que se establece

en la Ley de Presupuesto Nacional para cada programa presupuestario. Esta asignación es solamente a título indicativo, por lo cual puede que sufra modificaciones durante la etapa de ejecución presupuestaria. La decisión de utilizar la Ley de Presupuesto en lugar del presupuesto ejecutado, radica en que la información sobre la ejecución de los programas presupuestarios de la Cuenta de Inversión no combina la clasificación de distribución geográfica con la clasificación por objeto del gasto, no siendo posible de esta forma realizar este análisis.

### III.B. PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

Para analizar la función Promoción y Asistencia Social se presenta en forma separada el estudio de los PBLG y los PTP. Al contener estos programas distintas dinámicas de distribución y financiamiento, dicho esquema de exposición se aplica al resto de las funciones analizadas, con el fin de exponer en detalle sus características.

#### 1) Programas con Beneficios Limitados Geográficamente

Los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente más destacados de la función son Emergencia Alimentaria y Familias por la Inclusión Social, los cuales representan aproximadamente el 80% del total de sus asignaciones. A su vez, estos programas presentaron un crecimiento sostenido y continuo, equivalente al 63% durante el período analizado. Por otra parte, se destaca la variación del gasto no asignado o de administración durante el año 2006 (87%), el cual representó el 51% del aumento de la función para luego regresar en los años posteriores a su nivel. Como se indicó, hasta cierto punto esto implica una mayor flexibilidad

para el gobierno nacional para asignar geográficamente estos recursos durante el año.

Con el fin de identificar los criterios de distribución del gasto en Promoción y Asistencia Social, a continuación se relacionan el nivel de asignaciones con la cantidad de habitantes que tiene cada provincia y, dado que su objetivo es generar mejores condiciones sociales, a su vez se consideran los índices de pobreza de cada provincia. Con este enfoque, al examinar la distribución de recursos es posible observar que las provincias que cuentan con mayor población reciben mayor cantidad de recursos. A esta lógica responden los fondos asignados a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (Cuadro N° 10).

Sin embargo, al analizar provincias con características socioeconómicas similares, es posible observar ciertos desvíos en relación a una distribución asociada a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza. El caso más destacado a nivel general es Santiago del Estero, provincia que recibe la menor cantidad de recursos en relación a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza en términos comparativos con respecto al resto de las provincias. Por su parte, en la región patagónica, Chubut, recibe en promedio casi 3 veces más recursos que Neuquén, a pesar que ambas provincias tienen relativamente similar cantidad de habitantes e iguales niveles de pobreza. Así mismo, en la región noreste, Catamarca recibe en promedio menores fondos que San Luis y La Rioja, a pesar de contar con mayor población y pobreza.

Una vez presentados los datos relativos a

la distribución de fondos a cada jurisdicción en relación a su cantidad de habitantes y niveles de pobreza, a continuación se profundiza el análisis de dicha relación para identificar las relaciones entre estas variables.

Para cumplir este objetivo se realizaron estimaciones econométricas que intentan determinar el grado de relevancia, o aceptación de las variables pobreza y cantidad de habitantes por provincia para explicar el comportamiento de los recursos distribuidos mediante los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente de la función Promoción Social y Asistencia Social (Anexo). Los resultados obtenidos señalan que la variable cantidad de población es significativa para explicar las transferencias de esta función. Los signos de los coeficientes estimados corresponden con los esperados, ya que indican que una variación del 1% en la cantidad de habitantes de una provincia genera, en promedio, un aumento entre 0,57% y 1,1% de las transferencias con destino a Promoción y Asistencia Social, dependiendo del año.<sup>13</sup> Sin embargo, la variable pobreza no es significativa en ningún año para explicar el comportamiento de las transferencias de la función. Los datos anuales por provincia respaldan estos resultados, ya que hemos mencionado que las provincias grandes reciben más recursos, como así también identificamos ciertas inequidades en la distribución por provincia. Por ejemplo, la desfavorable situación de Santiago del Estero, a pesar de tener niveles de pobreza cercanos al 45%, y la situación favorable de Chubut en relación a Neuquén. Los estimadores R<sup>2</sup> son altos en 2004 y 2005 y señalan que entre el 80% y 90% de los recursos

<sup>13</sup> Las transferencias son inelásticas respecto a la población entre 2004 y 2006 y son elásticas en 2007. La elasticidad estaría dada a partir de que una variación del 1% de la variable independiente genera, en promedio, una variación mayor al 1% de la variable dependiente.

**Cuadro Nro. 10:** Evolución de los PBLG de Promoción y Asistencia Social desagregados por Provincia. Período 2004-2007 (en millones de pesos de 2001).

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	POBLACIÓN (%)	POBREZA (%)
BUENOS AIRES	199	114	87	191	148	37,8%	30,2%
C. DE BUENOS AIRES	31	42	62	115	63	7%	10,1%
CÓRDOBA	39	45	61	92	59	8,4%	25,3%
SANTA FÉ	66	38	41	55	50	8,1%	28,6%
MENDOZA	22	28	38	69	39	4,4%	20,3%
TUCUMÁN	25	27	26	64	35	3,8%	37,4%
MISIONES	14	31	35	48	32	2,8%	43,6%
SALTA	19	31	25	49	31	3,1%	41,4%
CORRIENTES	16	31	38	32	29	2,6%	46%
CHACO	18	33	37	19	27	2,8%	48,1%
FORMOSA	12	26	32	12	21	1,4%	43,7%
ENTRE RÍOS	10	25	20	22	19	3,2%	27%
JUJUY	13	18	21	19	18	1,7%	40%
RÍO NEGRO	6	16	23	16	15	1,5%	27,3%
CHUBUT	4	18	23	12	14	1,2%	20,6%
SAN JUAN	7	13	8	23	13	1,8%	37,8%
SAN LUIS	4	17	16	8	11	1,1%	27%
LA RIOJA	6	15	14	8	11	0,9%	29,9%
S. DEL ESTERO	8	10	9	8	9	2,3%	44,2%
CATAMARCA	6	10	7	5	7	1%	37,2%
LA PAMPA	5	12	4	4	6	0,8%	24,5%
NEUQUÉN	6	9	5	2	5	1,4%	20,5%
TIERRA DEL FUEGO	3	6	9	2	5	0,3%	7,6%
SANTA CRUZ	2	5	3	4	4	0,6%	5,8%
NO ASIG. /ADMIN.	105	114	212	171	151	N.A.	N.A.
<b>TOTAL</b>	<b>645</b>	<b>735</b>	<b>856</b>	<b>1.050</b>	<b>821</b>	<b>100%</b>	<b>26,9%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2006 y Boletín Fiscal del II trimestre de 2007, Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía. Datos de NBI corresponde al Censo Nacional 2001, INDEC. Población: Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

distribuidos por Promoción y Asistencia Social se explica por la población de cada jurisdicción. El test global sostiene que la regresión es válida para explicar las transferencias de esta función.<sup>14</sup>

## 2) Programas de Transferencias a las Provincias

El programa que corresponde a la función Promoción y Asistencia Social es Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial. Las transferencias automáticas de recursos a las provincias se realizan de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 24.621 del Impuesto a las Ganancias, que destina el 10% de dicho tributo para este fin. De estos recursos hasta un monto máximo de \$ 650 millones se destina a la Provincia de Buenos Aires. La diferencia entre el 10% recaudado y el tope para la Provincia de Buenos Aires se distribuye entre las restantes provincias, de acuerdo a los coeficientes del Régimen de Coparticipación. Adicionalmente, otro 4% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias se distribuye entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la provincia de Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Estas transferencias aumentaron considerablemente durante el período analizado, cerca del 76%, y son en promedio un 87% mayor que los PBLG de la misma función (Cuadro N° 11). Esto se explica a partir de que la recupe-

ración económica iniciada en 2003, la cual contribuyó significativamente en el crecimiento de la recaudación por Impuesto a las Ganancias. En este sentido, el conjunto de las provincias se favoreció con este crecimiento un 46% en 2005 y un 29% en 2006, con la excepción de la Provincia de Buenos Aires, para la cual las transferencias descendieron un 10% y un 7% en dichos ejercicios, respectivamente. Esta disminución se debe a que el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias superó el monto máximo a transferir de \$ 650 millones, durante todo los años, lo cual determinó que se le transfiera el monto fijo máximo, que se fue desvalorizando (en valores reales de 2001) por el efecto inflacionario.<sup>15</sup>

En la distribución del PTP se observa que existe una mayor correspondencia con la cantidad de habitantes y pobreza estructural reflejada en el indicador NBI que en el caso de los PBLG en esta función. Esto se explica porque los porcentajes a distribuir entre las jurisdicciones provinciales se determinan en base a los indicadores de NBI según su marco normativo.

Cabe destacar que la Provincia de Buenos Aires se perjudica considerablemente por recibir un monto fijo que no se actualiza por la creciente inflación y que alcanzó su tope ya en el año 1997. Por su parte, el nivel de pobreza, al no formar parte del indicador NBI, no es significativo para explicar los recursos distribuidos con los PTP en esta función durante el período 2004-2007.

En síntesis, con relación a los recursos

<sup>14</sup> El estimador R2 ajustado indica el porcentaje de la variación de la variable dependiente que es explicado por las variables independientes en conjunto. No obstante, los test individuales indicarían que el modelo se debe replantear excluyendo la variable pobreza.

<sup>15</sup> Es importante mencionar que las transferencias efectuadas por el programa no se encuentran en el Presupuesto Nacional a partir del año 2007, ya que el Gobierno Nacional dispuso excluir del presupuesto todas las transferencias automáticas distribuidas a las provincias, a través de regímenes especiales de coparticipación. Lo cual implicó que deban estimarse los montos anuales distribuidos a través de las transferencias efectuadas durante el primer semestre. A pesar de la necesidad de recurrir a otra fuente de información, se observa que la proyección de las transferencias para 2007 continúa siendo favorable para las provincias, con la excepción ya mencionada de Buenos Aires.

**Cuadro Nro. 11:** Evolución de los PTP de Promoción y Asistencia Social desagregados por Provincia.  
Período 2004-2007 (en millones de pesos de 2001).

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	PARTICIP. (PROMEDIO)	POBLACIÓN (%)	NBI (%)
BUENOS AIRES	329	296	273	250	287	18,7%	37,8%	13%
SANTA FÉ	92	134	174	196	149	9,7%	8,1%	11,9%
CÓRDOBA	85	125	162	111	121	7,9%	8,4%	11,1%
TUCUMÁN	57	84	108	109	90	5,8%	3,8%	20,5%
CHACO	54	79	102	118	88	5,7%	2,8%	27,6%
ENTRE RÍOS	47	69	89	122	82	5,3%	3,2%	14,7%
S. DEL ESTERO	45	66	85	99	74	4,8%	2,3%	26,2%
SALTA	44	64	83	101	73	4,8%	3,1%	27,5%
MENDOZA	44	64	83	97	72	4,7%	4,4%	13,1%
CORRIENTES	43	64	82	95	71	4,6%	2,6%	24%
MISIONES	38	56	72	88	63	4,1%	2,8%	23,5%
FORMOSA	30	43	56	77	51	3,4%	1,4%	28%
JUJUY	30	44	57	68	50	3,2%	1,7%	26,1%
SAN JUAN	27	99	51	64	45	3%	1,8%	14,3%
RÍO NEGRO	24	35	45	51	39	2,5%	1,5%	16,1%
CATAMARCA	19	28	36	50	33	2,2%	1%	18,4%
SAN LUIS	15	23	29	41	27	1,8%	1,1%	13%
NEUQUÉN	16	23	30	37	26	1,7%	1,4%	15,5%
LA RIOJA	14	20	26	39	25	1,6%	0,9%	17,4%
CHUBUT	15	21	28	32	24	1,6%	1,2%	13,4%
LA PAMPA	12	17	22	31	21	1,3%	0,8%	9,2%
SANTA CRUZ	9	13	17	26	16	1,1%	0,6%	10,1%
TIERRA DEL FUEGO	3	5	6	19	8	0,5%	0,3%	15,5%
C. DE BUENOS AIRES	0	0	0	0	0	0%	7%	7,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.092</b>	<b>1.411</b>	<b>1.715</b>	<b>1.921</b>	<b>1.535</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007,  
Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Nota: Dato de pobreza correspondiente a los 31 aglomerados urbanos del país de la EPH 2º semestre de 2006.  
Población: Proyección 2006, Censo 2001 del INDEC.

destinados a programas de lucha contra la pobreza, el Gobierno Nacional continuó otorgándole un papel primordial a la política de contención social y alivio de la pobreza, tal como lo venía haciendo desde 2002, luego de la crisis económica. En términos de asignación geográfica del gasto, las provincias grandes, con mayor población, son las que reciben más recursos para esta función. En cambio, no se observa que el nivel de pobreza sea un criterio relevante para la asignación de fondos entre las diferentes provincias al comparar jurisdicciones con características socioeconómicas similares, identificándose inequidades en la distribución de recursos.

### III.C. VIVIENDA Y URBANISMO.

#### 1) *Programas con Beneficios Limitados Geográficamente*

Tal como se ha señalado anteriormente, la obra pública en general, y la construcción de viviendas en particular, pasó a ser una de las funciones de mayor crecimiento desde 2004. Por lo tanto, los recursos administrados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se incrementaron significativamente. El punto de inflexión en la gestión del mejoramiento habitacional se produjo en el año 2005, con el lanzamiento del Plan Federal de Vivienda I (PFVI) mediante el cual se previó la construcción de 120 mil viviendas por un monto de \$ 3.875 millones. Posteriormente el PFV II dispuso la construcción de 300 mil viviendas por un monto equivalente a \$ 17.402 millones, y comenzó a implementarse a partir del año 2006.<sup>26</sup>

De esta forma, el programa más importante de la función Vivienda y Urbanismo a comienzos del período, en el 2004, era el programa de Mejoramiento de Barrios, representando el 72% del total. Posteriormente, a partir del 2005 pasa a ser el programa Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del cual se implementan los PFV I y II, ocupando el 93% de los recursos que pueden ser distribuidos geográficamente en esta función. Esto a su vez originó un gran aumento, un 40% aproximadamente, en los montos presupuestados del área en 2005, mientras que lo hicieron en menor medida en 2006 y 2007, al 21% y 29%, respectivamente. A pesar del fuerte impulso otorgado por medio de éste programa de viviendas, cabe destacar que los montos presupuestados sólo representan el 14% de la ejecución comprometida en los dos Planes Federales de Vivienda.

Con respecto a la distribución geográfica de este gasto, las provincias grandes son las que tienen presupuestadas mayores transferencias para la función Vivienda y Urbanismo. Estos son los casos de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, y Córdoba. Una distribución que contemple criterios explícitos implicaría que las jurisdicciones que presenten los niveles de déficit habitacional más elevados deberían ser las más favorecidas.<sup>27</sup> En líneas generales, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, que tienen los mayores niveles de déficit habitacionales son las que mayores recursos reciben. No obstante, el criterio de distribución entre el resto de las provincias presenta ciertos desvíos, ya que se observa que jurisdicciones con altos niveles de déficit habitacional, como por ejemplo Formosa, Corrientes, Salta y Chaco, reciben menores re-

<sup>26</sup> El objeto de los programas es impulsar la política nacional destinada a solucionar el problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con un mayor déficit de viviendas, con especial énfasis en la población con NBI. Las 24 jurisdicciones suscribieron ambos planes.

cursos que otras que presentan relativamente mejores indicadores de vivienda, como por ejemplo Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro (Cuadro N° 12).

Por otra parte, si se considera el promedio de transferencias per cápita, este muestra que las provincias con menor densidad adquieren mayores recursos, lo cual se debe a las fuertes economías de escala que existen para la construcción de viviendas. Sin embargo, nuevamente es posible observar ciertos desvíos en este criterio. El ejemplo más destacado es Santa Cruz, que septuplica el promedio del país en términos per cápita. También es posible observar que Catamarca que tiene presupuestados elevados montos per cápita, en especial con respecto a las provincias de la región noroeste.

Con respecto al análisis en base a datos empíricos de los criterios de distribución, la regresión econométrica realizada intenta verificar si las transferencias de la función Vivienda y Urbanismo están asociadas a los niveles de déficit habitacional de cada provincia<sup>17</sup> (Anexo). El test individual indica que la variable déficit habitacional es significativa para explicar el comportamiento de estas transferencias. El signo del coeficiente estimado es el esperado, ya que señala que las provincias con mayor participación en el déficit habitacional total (Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán) reciben más recursos. En este sentido,

las transferencias para atender problemas habitacionales aumentan, en promedio, un 0,29% ante una variación del 1% en la participación provincial en el total de viviendas con problemas habitacionales del país. El test global indica que la regresión es válida en su conjunto para explicar el comportamiento de la variable dependiente. No obstante el R2 es bajo (30%), lo cual indicaría que un alto porcentaje de la variación de estas transferencias sería explicado por variables que no fueron consideradas en el modelo. La situación favorable de Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro y desfavorable de Formosa, Corrientes, Salta y Chaco estaría respaldando la hipótesis que los recursos transferidos en la función Vivienda y Urbanismo no dependen exclusivamente del indicador déficit habitacional.

### 1) Programas de Transferencias a las Provincias

El programa que conforma esta categoría es el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que pertenece al programa Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sus recursos se distribuyen automáticamente a las Direcciones de Vivienda provinciales, para que estas ejecuten los programas de construcción de viviendas. El mecanismo de financiamiento es mediante el 42% del 79% de la recaudación del Impuesto a los

<sup>17</sup> El porcentaje de déficit habitacional está calculado en base a la participación que tiene cada provincia en términos del total de viviendas del país que presentan: i) materiales resistentes en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento en todos sus componentes, o bien presenta techos o paredes de chapa; ii) materiales no resistentes al menos en uno de sus parámetros; iii) falta de inodoros o de descarga en los mismos y iv) inodoros con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo excavación en la tierra.

<sup>18</sup> Las estimaciones se realizaron con el promedio de transferencias del período 2004-2007, ya que sólo se dispone de datos del déficit habitacional del Censo 2001. No se incluyó la población a partir de que plantea multicolinealidad entre las variables explicativas, que refiere a la existencia de correlación entre las variables explicativas y genera estimaciones inconsistentes. Esto se manifiesta en las provincias grandes que tienen más viviendas con problemas habitacionales en el total de viviendas con problemas habitacionales del país.

Combustibles Líquidos y Gas (naftas y gasolinas)<sup>20</sup> que se distribuye entre las provincias y el Tesoro Nacional. La Ley N° 24.464 que crea el Sistema Federal de Vivienda, integrado por el FONAVI, los organismos provinciales de vivienda y el Consejo Federal de Vivienda, establece, en su artículo quinto, los índices de distribución de cada jurisdicción. Estos índices deberán actualizarse cada dos años en base a una ley, que tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) La correcta utilización que se haga de los fondos;
- 2) El nivel de recuperos y de inversión realizado específicamente en cada obra;
- 3) Los dictámenes del Consejo Federal de Vivienda; y
- 4) La variación del déficit habitacional.

No obstante, las cifras del Cuadro N° 13 indican que el coeficiente de distribución por provincia fue fijo durante todos los años del período, con la excepción del 2004<sup>21</sup>. En dicho año se incorporaron recursos extraordinarios provenientes del Tesoro Nacional que no se distribuyeron de acuerdo a los índices del FONAVI.<sup>22</sup> Esto significa que la cuantía de las transferencias se realiza con criterios definidos hace más de diez años, los cuales no han sido actualizados para captar la evolución de las necesidades existentes en las provincias en materia habitacional.

Por otra parte, el aumento de los recursos afectados y distribuidos automáticamente por el FONAVI durante el período no fue muy relevante, ya que el crecimiento del impuesto que lo financia fue significativamente inferior al resto de los impuestos nacionales. Su comportamiento debajo de la media se explica, en su mayor parte por la política de precio de los combustibles establecidas por el Gobierno Nacional, generando que la variación de la recaudación anual del Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural aumentara a tasas equivalentes al 50% de las tasas de crecimiento de la recaudación tributaria nacional total.<sup>23</sup>

A partir de lo mencionado, la dinámica experimentada por las transferencias del FONAVI fue superada por los niveles de inflación en el año 2006. La caída que experimentaron todas las provincias en dicho año fue del 4% en valores reales. Por su parte, el descenso de 2005 responde a que las jurisdicciones recibieron en el año 2004, de manera excepcional, \$ 377 millones del Tesoro Nacional para ser distribuidos entre las provincias con un criterio diferente al establecido en los índices del fondo, además de los recursos afectados que alcanzaron \$ 531 millones.<sup>24</sup>

La lógica detrás del criterio de distribución indicaría que, en general, las provincias con mayor déficit habitacional tienden a recibir

<sup>20</sup> Ley N° 23.966 de Combustibles, Gas Natural y Jubilaciones Especiales (de 1991). El 21% restante se destina al ANSES.

<sup>21</sup> Por su parte, la exclusión de todas las transferencias automáticas del Presupuesto Nacional a partir del año 2007 generó que los datos de ese año se estimen en base al Boletín Fiscal.

<sup>22</sup> En términos generales, la distribución de estos recursos aportados por el Tesoro Nacional, que no se originaron por recursos con afectación específica, no correspondió con los coeficientes de FONAVI, ya que favoreció significativamente a Santa Cruz aumentando su coeficiente de 3,2% al 7,4%. De este modo fue la segunda provincia que recibió más fondos en el 2004, luego de Buenos Aires. Es posible que estos aportes se hayan efectuado a través de transferencias automáticas para impulsar la política habitacional iniciada en el 2005 con los PFV, incluidos en los programas con beneficios limitados geográficamente.

<sup>23</sup> Esta aumentó un 20%, 23% y 29% y el impuesto a los combustibles y gas natural lo hizo al 12%, 9% y 17% en 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

**Cuadro Nro. 12:** Evolución de los PBLG de Vivienda y Urbanismo desagregados por Provincia.  
Período 2004-2007 (en millones de pesos de 2001).

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	PARTICIP.	DÉFICIT HABITAC.	PROMEDIO PER CÁPITA
BUENOS AIRES	2	217	200	269	172	25,1%	31,1%	12
SANTA FÉ	9	65	66	92	58	8,5%	8%	18
CÓRDOBA	3	44	49	53	37	5,4%	3,9%	11
TUCUMÁN	0	23	52	63	34	5%	6,7%	25
JUJUY	3	18	42	49	28	4%	3,4%	43
S. DEL ESTERO	0	21	43	40	26	3,8%	4,7%	31
CHUBUT	4	19	34	44	25	3,7%	0,8%	58
SANTA CRUZ	0	29	41	32	25	3,7%	0,2%	121
MENDOZA	1	23	22	44	23	3,3%	3,6%	14
CATAMARCA	0	16	33	37	21	3,1%	1,3%	60
RÍO NEGRO	2	24	23	36	21	3,1%	1,3%	37
CHACO	4	16	16	48	21	3,1%	6,5%	21
SAN JUAN	0	26	48	9	21	3%	3%	32
ENTRE RÍOS	2	17	37	25	20	2,9%	3,1%	17
C. DE BUENOS AIRES	14	27	35	4	20	2,9%	0,8%	7
SALTA	2	12	18	42	19	2,7%	5,6%	16
NEUQUÉN	0	18	9	39	17	2,4%	0,8%	32
MISIONES	0	15	15	29	15	2,2%	5%	15
SAN LUIS	0	5	5	45	14	2%	0,7%	34
CORRIENTES	0	14	11	28	14	2%	4,5%	14
LA RIOJA	3	11	10	29	13	1,9%	0,8%	42
LA PAMPA	1	17	16	15	12	1,8%	0,4%	39
TIERRA DEL FUEGO	0	16	18	14	12	1,8%	0%	109
FORMOSA	0	14	16	17	12	1,8%	3,6%	23
NO ASIG./ADMIN.	2	3	4	5	4	0,5%	N.A.	N.A.
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>711</b>	<b>863</b>	<b>1.110</b>	<b>684</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. Dato de población correspondiente a proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

más fondos a través del FONAVI. No obstante, las asignaciones por provincia reflejadas en el Cuadro 13 indican que existen ciertos criterios que no se encuentran claramente explicitados en el mecanismo de distribución de los bienes públicos en Vivienda y Urbanismo, criterios que parecen relacionarse con economías de escala. Esto genera que en casos de provincias con baja densidad poblacional, como Santa Cruz, Neuquén y Río Negro, estarían obteniendo más que si se considera sólo su indicador de déficit habitacional. Por el contrario, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y Salta, con mayor densidad poblacional sufren la situación inversa, con transferencias menores a las que corresponderían si se considerara sólo la información de déficit habitacional.

En forma resumida, si bien en la distribución de los PBLG de Vivienda y Urbanismo se observa cierta relación con el indicador de déficit habitacional de las provincias, también influyen otros factores sobre el criterio de distribución. Las provincias con mayor población son, en general, las que reciben más recursos. No obstante, existen provincias con menor densidad poblacional, que obtienen más fondos que ciertas provincias más habitadas y con mayores niveles de déficit habitacional. Asimismo, se identificaron ciertas inequidades en las asignaciones del programa financiado con transferencias automáticas. En este sentido, la falta de actualización de los coeficientes del FONAVI podría provocar dificultades para una asignación efectiva y eficiente de sus recursos en la actualidad.

### III.D. TRABAJO

El análisis de la función Trabajo solamente incluye los programas de tipo PBLG, ya que esta función no posee ningún programa clasificado como PTP.

La función Trabajo adquirió suma importancia a partir del deterioro del mercado laboral ocasionado por la crisis económica de 2001-2002, la cual provocó que la tasa de desocupación alcance su pico máximo de 21,5% en Mayo de 2002. La respuesta del Gobierno Nacional fue la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>24</sup> (PJJHD), el cual consiste en una transferencia monetaria a desocupados jefes o jefas de hogar, la cual se ha mantenido fija en \$ 150 mensuales desde su creación a la actualidad.

A partir del 2003, el aumento de las tasas de actividad económica contribuyó a una reducción de la tasa desempleo, al disminuir al 8,7% hacia fines de 2006<sup>25</sup>. Esto significó una progresiva reducción del número de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a lo que se sumó el traspaso de beneficiarios al Programa Familias por la Inclusión Social, analizado en función Promoción y Asistencia Social. Esta situación determinó una reducción de su presupuesto durante el período analizado. Así, los recursos asociados a la función Trabajo se redujeron en todos los años del período 2004-2007, alcanzando una tasa de variación negativa del 43% en términos reales.

No obstante, es necesario considerar que si bien en términos generales, hacia el 2007 la

<sup>23</sup> Valores nominales 2004.

<sup>24</sup> El presupuesto del programa involucró, en promedio, el 98,9% del financiamiento total dispuesto por la función.

<sup>25</sup> Las tasas de desempleo incorporan a los beneficiarios de los planes sociales al total de trabajadores, lo cual implicaría en cierta forma una subestimación de la población que se encuentra desempleada.

**Cuadro Nro. 13:** Evolución de los PTP de Vivienda y Urbanismo desagregados por Provincia.  
Período 2004-2007 (en millones de pesos de 2001).

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	DÉFICIT HABITAC.
BUENOS AIRES	61	37	35	48	45	31,3%
SANTA FÉ	33	14	14	18	20	8%
MISIONES	30	12	11	15	17	5%
CORRIENTES	21	13	12	16	15	4,5%
CHACO	24	12	11	15	15	6,5%
CÓRDOBA	15	14	14	18	15	3,9%
SANTA CRUZ	34	8	8	10	15	0,2%
NEUQUÉN	24	11	10	14	15	0,8%
TUCUMÁN	23	11	10	14	14	6,7%
RÍO NEGRO	16	11	11	15	13	1,3%
MENDOZA	19	10	10	13	13	3,6%
SALTA	17	10	10	13	12	5,6%
SAN JUAN	18	9	9	12	12	3%
S. DEL ESTERO	12	11	10	14	12	4,7%
FORMOSA	13	10	10	13	11	3,6%
ENTRE RÍOS	13	10	10	13	11	3,1%
CHUBUT	17	8	8	10	11	0,8%
SAN LUIS	10	9	9	12	10	0,7%
JUJUY	15	8	7	10	10	3,4%
TIERRA DEL FUEGO	7	7	6	9	7	0%
LA PAMPA	12	5	5	6	7	0,4%
LA RIOJA	10	5	5	6	7	0,8%
CATAMARCA	9	5	5	7	7	1,3%
C. DE BUENOS AIRES	7	5	5	4	5	0,8%
<b>TOTAL</b>	<b>459</b>	<b>255</b>	<b>246</b>	<b>324</b>	<b>321</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuestos 2004-2006 y Boletín Fiscal I trimestre 2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. Dato de población correspondiente a proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

**Cuadro Nro. 14:** Evolución de los PBLG de Trabajo desagregados por Provincia.  
Período 2004-2007 (en millones de pesos de 2001).

PROVINCIA	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO	PARTICIP.	DESEMPLEO	POBLACIÓN (%)
BUENOS AIRES	613	596	502	383	524	34,9%	10,9%	37,8%
SANTA FÉ	143	145	116	96	125	8,4%	8,4%	8,1%
CHACO	101	96	76	67	85	5,7%	4,4%	2,8%
C. DE BUENOS AIRES	239	37	33	25	84	5,6%	6,6%	7%
CÓRDOBA	95	94	73	58	80	5,3%	6,9%	8,4%
TUCUMÁN	79	90	62	53	71	4,7%	9,4%	3,8%
JUJUY	59	70	57	48	59	3,9%	7,7%	1,7%
SALTA	65	69	54	42	58	3,8%	11,6%	3,1%
CORRIENTES	62	59	44	39	51	3,4%	5,8%	2,6%
S. DEL ESTERO	52	50	39	34	44	2,9%	4,6%	2,3%
FORMOSA	50	51	37	33	43	2,9%	4%	1,4%
ENTRE RÍOS	45	46	35	29	39	2,6%	7,1%	3,2%
MENDOZA	46	40	34	23	36	2,4%	3,5%	4,4%
MISIONES	44	41	30	24	35	2,3%	4,1%	2,8%
SAN JUAN	34	34	26	20	29	1,9%	6,3%	1,8%
CATAMARCA	30	28	22	18	24	1,6%	11,6%	1%
RÍO NEGRO	20	19	15	12	17	1,1%	7,9%	1,5%
LA RIOJA	17	18	15	14	16	1,1%	7,2%	0,9%
NEUQUÉN	17	17	14	11	15	1%	8,5%	1,4%
SAN LUIS	16	13	11	9	12	0,8%	1,8%	1,1%
CHUBUT	11	10	8	5	9	0,6%	8,8%	1,2%
LA PAMPA	9	9	7	6	8	0,5%	5,2%	0,8%
SANTA CRUZ	3	3	2	2	2	0,2%	1,2%	0,6%
TIERRA DEL FUEGO	2	2	1	1	2	0,1%	5,2%	0,3%
NO ASIG./ADMIN.	40	31	33	26	32	2,2%	N.A.	N.A.
<b>TOTAL</b>	<b>1.894</b>	<b>1.671</b>	<b>1.348</b>	<b>1.080</b>	<b>1.498</b>	<b>100%</b>	<b>8,7%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto 2004-2007. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. Dato de desempleo correspondiente a los 31 aglomerados urbanos del país de la EPH 2º semestre de 2006, incluyendo como ocupados a los beneficiarios del PJH. Población: Proyección 2004, Censo 2001 del INDEC.

problemática del desempleo se había reducido, esta afectaba de manera heterogénea a cada región del país. La tasas de desocupación al cuarto trimestre de 2006 ascendían a 9,8% en el Gran Buenos Aires, 9% en el Noroeste, 8,1% en la región Pampeana, 6,4% en la Patagonia, 4,1% en Cuyo y 4,6% en el Noreste. Por lo tanto, considerando esta heterogeneidad de los índices de desempleo entre regiones, cabría esperar que los principales criterios de distribución de los recursos de la función Trabajo respondan a la cantidad de habitantes y a la tasa de desocupación que tiene cada jurisdicción. A grandes rasgos esto es así, en el sentido de que las provincias grandes y las que tienen mayor desempleo son las que reciben mayores recursos por esta función. Esta es la situación de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y en menor medida Córdoba. No obstante, se destacan algunas provincias que se alejan del criterio, tales son los casos de Chaco que recibe más recursos que Córdoba y Tucumán, Jujuy en mejor posición que Salta, al igual que Formosa en relación a Entre Ríos, teniendo en algunos casos menos habitantes y/o tasas de desempleo. Por su parte Salta es una de las provincias que menor cantidad de recursos recibe si se considera su nivel de desempleo y población en relación al promedio general.

De esta manera, un primer análisis de los criterios por los cuales se distribuyen geográficamente los programas de la función Trabajo del Presupuesto Nacional, muestra que si bien en líneas generales estos montos responden a la cantidad de población de cada provincia y su nivel de desempleo, existen otros factores más allá de la tasa de desempleo existente como criterio de distribución. Con el objetivo de

profundizar en esta cuestión, a continuación se muestran los resultados obtenidos mediante la estimación de una regresión que intenta explicar las relaciones existentes entre la distribución de los recursos asignados y la tasa de desempleo, pero sumando en este caso índices de pobreza, como hipótesis adicional de criterio de asignación (Anexo).

Los test individuales señalan que la variable pobreza es significativa para explicar el comportamiento de las transferencias de Trabajo durante todos los años del período. Estas transferencias son elásticas respecto a la pobreza, ya que aumentarían, en promedio, entre 1,1% y 1,3% ante una variación del 1% en el nivel de pobreza provincial. Por su parte, se acepta al desempleo para explicar la evolución de las transferencias de Trabajo entre 2004 y 2006<sup>26</sup>. Estas transferencias son inelásticas respecto a la desocupación, ya que aumentan, en promedio, entre 0,7% y 0,8% ante una variación del 1% de la desocupación de cada provincia. En este sentido, los resultados indican que las transferencias de Trabajo dependen más del nivel de pobreza que del desempleo de cada provincia. Esto respalda lo mencionado anteriormente, en relación a que se observaba que las transferencias eran importantes en provincias con baja tasa de desempleo y alto nivel de pobreza (Chaco, Jujuy, Formosa y Santiago), donde existe no sólo una alta participación del empleo público, sino también mayores transferencias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (excluidos del índice de desocupación). Los R<sup>2</sup> se encuentran entre el 29 y el 50%, indicando que existe un alto porcentaje de la variación de las transferencias de la función Trabajo que sería explicado por variables no consideradas en la estimación. Los

<sup>26</sup> Con respecto al año 2007, al momento de realizar este análisis, el INDEC no había publicado los datos de la desocupación de la CABA y del Gran Buenos Aires en la EPH del tercer trimestre de 2007. Lo cual determinó que se tenga que trabajar con la información del segundo trimestre. Es probable que el rechazo de esta variable en 2007 se deba a problemas de estacionalidad.

casos de Salta, Entre Ríos y Tucumán sustentan esta hipótesis.

De esta forma, una vez analizadas las principales funciones que presentaron las variaciones más significativas en el período 2004-2007, análisis en el cual se intentó identificar los criterios de distribución a cada provincia, en la próxima sección se presentan las principales conclusiones del estudio realizado.

#### IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El Presupuesto Nacional tiene una gran importancia como instrumento de redistribución de recursos fiscales hacia las provincias. Las transferencias de recursos efectuadas mediante el presupuesto no son siempre explícitas, como por ejemplo, las transferencias directas a provincias por leyes especiales, sino que también se efectúan mediante la ejecución de programas desde el nivel nacional con impacto en el territorio provincial. Así, el gobierno nacional mediante su presupuesto complementa los bienes y servicios públicos que se proveen en el nivel subnacional.

La importancia de esta función del Presupuesto Nacional se pone de manifiesto si se tienen en cuenta que los fondos que pueden ser asignados geográficamente constituyen el 75% del gasto primario del Gobierno Nacional. Asimismo, los programas nacionales que pueden ser distribuidos geográficamente representan en total una asignación de recursos a las provincias equivalentes a los fondos que éstas reciben luego de la distribución primaria de la Coparticipación e incluso superior para varias provincias. Si estos recursos no fueran provistos por el gobierno nacional, las provincias deberían proveer los fondos para cubrir los programas sociales y servicios económicos, lo que cambiaría

sin duda la composición y calidad de los bienes públicos que llegan a los ciudadanos, así como su forma de financiamiento.

Dentro de los programas nacionales que tienen impacto en las provincias, el mayor peso lo tienen los Programas con Beneficios Limitados Geográficamente (PBLG), esto es, aquellos programas que se ejecutan a nivel nacional pero tienen impacto geográfico localizable. Estos Programas brindan bienes públicos mixtos o preferentes. Los PBLG involucran en promedio el 68% del gasto primario del Presupuesto Nacional entre 2004-2007, mientras que los Programas de Transferencias a las Provincias (PTP), los cuales contemplan las transferencias específicas para las provincias establecidas por distintas leyes, suman el 7%. Hasta cierto punto esto confirma el papel que cumple el Presupuesto Nacional como herramienta flexible para la gestión del gobierno, ya que si bien los PBLG se encuentran compuestos de asignaciones relativamente rígidas, como el pago de jubilaciones y pensiones, el 30% restante tiene mayor nivel de flexibilidad y contempla principalmente los programas de lucha contra la pobreza, programas de empleo y obras de vivienda y urbanismo, en los cuales el Gobierno Nacional tiene la potestad para decidir su distribución.

Con respecto a los criterios de distribución entre provincias, una de las principales funciones que debería cumplir el Presupuesto Nacional es garantizar niveles mínimos de equidad en la provisión de bienes y servicios públicos entre las provincias, así como financiar iniciativas que de otra manera las provincias no tendrían incentivos de emprender, como por ejemplo, bienes públicos con externalidades elevadas. Al efectuar un análisis detallado de la distribución de los PBLG y PTP destinados a

Servicios Sociales en general y a Promoción Social, Vivienda y Urbanismo y Trabajo en particular en el periodo 2004-2007, se evidencia que esta proposición se cumple sólo en forma parcial.

Durante el período analizado se observa un incremento importante de recursos asignados a la finalidad Servicios Sociales, en línea con la mayor sensibilidad de esta función a partir de la crisis del 2001 – 2002. El principal criterio observado que determina la distribución de los fondos corresponde a la cantidad de población de cada provincia. En la distribución de los recursos priman las provincias grandes de mayor población. Sin embargo, los criterios difieren en algunos casos y no parecerían estar claramente definidos. Al considerar particularmente los programas asociados a Promoción y Asistencia Social el criterio de cantidad de población prevalece sobre el de pobreza. Esto se observa claramente en el caso de Santiago del Estero, una de las provincias que menor cantidad de recursos recibe en esta función, a pesar de sus elevados indicadores de pobreza y exclusión. En el caso de los recursos asociados a los PTP, por ley su distribución depende del índice de NBI de cada provincia y del nivel de recaudación del Impuesto a las Ganancias, situación que genera equidad en su distribución. Sin embargo la excepción es la provincia de Buenos Aires seriamente perjudicada por tener un límite máximo de \$ 650 millones, independientemente del nivel de los ingresos tributarios de este impuesto.

El caso de la función Vivienda y Urbanismo, resulta de especial interés por sus altas tasas de crecimiento<sup>27</sup>, con planes de vivienda impor-

tantes impulsados desde el Gobierno Nacional. En este caso, el indicador de déficit habitacional explica en parte la evolución promedio de los recursos distribuidos por esta función entre 2004-2007. No obstante, se observa que existen desvíos con respecto a este criterio. Los desvíos favorecen en mayor medida a Santa Cruz, Chubut, Catamarca y Río Negro, y perjudicarían a Formosa, Corrientes, Chaco y Salta. En tanto, la distribución de los recursos de FONAVI, que se mantienen en niveles estables durante el período analizado debido al bajo crecimiento del Impuesto a los Combustibles que lo financia, se realiza mediante coeficientes de déficit habitacional correspondientes a 1995, que no reflejan las necesidades habitacionales actuales.

Por su parte, los fondos distribuidos por la función Trabajo cayeron significativamente entre 2004-2007, no sólo porque el fuerte crecimiento económico disminuyó sustancialmente las tasas de desocupación, sino también por el traspaso de los beneficiarios desde el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados hacia el Plan Familias por la Inclusión Social. La asignación geográfica de estos recursos está asociada, en mayor medida, al nivel de pobreza y a la cantidad de habitantes que a la tasa de desempleo de cada provincia. No obstante, se identificó que Salta, Tucumán, Córdoba y Entre Ríos recibieron menos fondos de los que deberían haber recibido de considerarse estrictamente los criterios de niveles de pobreza y cantidad de habitantes.

De este modo, al estudiar la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias, el análisis realizado permite obtener tres conclusiones principales.

<sup>27</sup> No obstante, las principales funciones de Servicios Sociales son Educación, Salud y Trabajo, que representaron, en promedio, el 77% de los fondos presupuestados entre 2004-2007 del total de la finalidad.

En primer lugar, se pone de manifiesto la relevancia del Presupuesto Nacional como instrumento para complementar los bienes y servicios que proveen las provincias a sus habitantes. Por un lado, esto aporta un factor relevante a las discusiones sobre federalismo fiscal en Argentina, muchas veces pasado por alto. Por otro lado, se deriva la necesidad de estudiar en que medida el destino y la distribución del gasto nacional con impacto geográfico responde a la función del Gobierno Central de garantizar niveles mínimos de servicios públicos a lo largo del territorio nacional, especialmente relevante en un país con importantes brechas regionales como Argentina.

En segundo lugar, y en línea con anterior, se observa que las asignaciones del Presupuesto Nacional se incrementaron para casi todas las funciones durante el período analizado y presentan niveles de rigidez importantes. No obstante esto, el Gobierno Nacional cuenta con ciertos niveles de flexibilidad para asignar recursos con impacto en las provincias, particularmente en la Finalidad Servicios Sociales. Adicionalmente en los últimos años el Gobierno Nacional ha incrementado su margen de maniobra aumentando la porción de asignaciones a programas para los cuales no se explicita su distribución geográfica en la Ley de Presupuesto de cada año que representa aproximadamente el 12% del gasto primario. Esto permite al Gobierno Nacional definir la distribución entre provincias durante el transcurso del ejercicio fiscal sumando flexibilidad al nivel central, pero restando previsibilidad a las provincias.

En tercer lugar, al analizar la lógica de distribución geográfica de los programas sociales, se observa que si bien existe alguna relación con criterios objetivos como pobreza, desempleo o déficit habitacional de las

provincias, esta relación es difusa. En líneas generales prevalece el criterio de cantidad de población. A esto se suman casos particulares de provincias beneficiadas o perjudicadas en la distribución de algunos programas, lo que se presta a un análisis más profundo para identificar posibles causas.

Todo lo anterior se inserta en una discusión clave sobre la necesidad de mejorar el federalismo fiscal en Argentina. Es ampliamente aceptado que el esquema vigente de distribución de recursos federales entre la Nación y las provincias presenta falencias significativas que impactan negativamente en la cantidad y calidad de los bienes y servicios clave para el desarrollo del país como son educación, salud, vivienda y asistencia social. Sin embargo, si bien existe consenso sobre la existencia y relevancia del problema, también es amplio el consenso sobre la sensibilidad del tema y las dificultades significativas existentes para lograr los consensos políticos, fiscales y técnicos necesarios para avanzar en una solución con enfoque integral para el federalismo fiscal.

Considerando esta situación, el presente documento ha procurado resaltar el rol del Presupuesto Nacional como un componente relevante del federalismo fiscal, en ocasiones no tenido suficientemente en cuenta. A diferencia del Régimen de Coparticipación Federal y las normas que los complementan / modifican, el Presupuesto Nacional se sanciona cada año con mayoría simple del Congreso. Por este motivo, puede constituir una buena ventana de ingreso a una discusión más amplia sobre federalismo fiscal. En particular, es necesario debatir los criterios con los que se asignan directa o indirectamente recursos a las provincias, especialmente para los programas con impacto social más relevantes. En estos casos deberían favorecerse criterios más transparentes, asociados en mayor medida a la situación social de las provincias,

fortaleciendo de este modo el rol del Gobierno Nacional como garante de niveles mínimos en materia de equidad interregional.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Argañaraz, Nadin et al (2003):** "Federalismo Fiscal Argentino: Un análisis comparativo con Australia y Canadá". IERAL. Serie Política Fiscal, Documento de Trabajo N° 3.
- **Australian Government (2007):** "Budget Paper Nro.3, Federal Financial relations 2006-2007", Treasurer of the Commonwealth of Australia. <http://www.budget.gov.au/>
- **Cavallo, Domingo y otros (1978):** "Distribución de Recursos Fiscales Nacionales entre Provincias y Municipalidades". Jornadas de Finanzas Públicas. Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana. Córdoba.
- **Cetrángolo, Oscar et al (2002),** "Las Finanzas Públicas Provinciales: Situación Actual y Perspectivas", CEPAL, Series Estudios y Perspectivas 12, Buenos Aires.
- **Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Pablo (2004),** *Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina*, CEPAL, Revista N° 84. Santiago de Chile.
- **Cetrángolo, Oscar (2005),** "Coparticipación: Revisión de los Consensos". 8vo Seminario Sobre Federalismo Fiscal. Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- **Department of Finance. Canada:** "Fiscal Reference Table 2007". [http://www.fin.gc.ca/toce/2007/frt07\\_e.html](http://www.fin.gc.ca/toce/2007/frt07_e.html)
- **Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio de Economía de la Nación.** "Destino de la recaudación de los impuestos al 30/09/2007". Buenos Aires, Argentina.
- **Hallerberg, Mark, Scartascini Carlos y Stein Ernesto (2009)** "Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America", BID, DRCLAS / Harvard University.
- **Kopits, George et al (2000).** "Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil". XII Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 de enero de 2000.
- **Losteau, Martín (2003).** "Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema previsional. Una propuesta desde la economía y la política". 1ª edición, Buenos Aires. Tema Grupo Editorial.
- **Ministerio de Economía y Producción (2003).** "Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional". 5ª edición. Subsecretaría de Presupuesto. Buenos Aires.
- **Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992):** "Hacienda Pública: Teórica y Aplicada". McGraw-Hill, 5ta. Edición.
- **Núñez Miñana, Horacio (1996).** "Finanzas Públicas". 2ª Edición. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- **Oates, Wallace (1999).** "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII.

- Oficina Nacional de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Nación: "Leyes de Presupuesto del 2004 al 2007" - Boletines Fiscales del I y II trimestre de 2007".
  - **Piffano, Horacio** (1999). "Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina". Documento de Trabajo N° 27. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Buenos Aires.
  - **Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo** (1996). "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Agosto.
  - **Uña, Gerardo** (2009). "Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso". Apuntes N° 9, Agosto de 2009. Fundación Siena. Buenos Aires, Argentina.
  - **Uña, Gerardo, Cogliandro Gisell y Bertello Nicolás** (2005) "Concentración de Facultades del Poder Ejecutivo Nacional sobre el Presupuesto Nacional: Una Tendencia en Aumento". Revista ASAP N° 39, Agosto. Buenos Aires, Argentina.
-

## ANEXO

## ANEXO 1. EJERCICIOS ECONÓMETRICOS

## 1. Función promoción y asistencia social

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(PAS04)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:41				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(POBREZA04)	0.228354	0.169742	1.345303	0.1929
LOG (POBLACIÓN04)	0.914270	0.069364	13.18069	0.0000
C	2.847858	0.168695	16.88168	0.0000
R-SQUARED	0.906460	MEAN DEPENDENT		2.452313
ADJUSTED R-SQUARED	0.897552	S.D. DEPENDENT VAR		1.046213
S.E. OF REGRESSION	0.334867	AKAIKE INFO CRITERION		0.766303
SUM SQUARED RESID	2.354858	SCHWARZ CRITERION		0.913560
LOG LIKELIHOOD	-6.195642	F-STATISTIC		101.7515
DURBIN-WATSON STAT	2.243858	PROB(F-STATISTIC)		0.000000

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(PAS05)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:42				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(POBREZA05)	0.146695	0.128371	1.142747	0.2660
LOG (POBLACIÓN05)	0.573856	0.065780	8.723870	0.0000
C	3.275227	0.150940	21.69884	0.0000
R-SQUARED	0.816201	MEAN DEPENDENT		3.007068
ADJUSTED R-SQUARED	0.798696	S.D. DEPENDENT VAR		0.703799
S.E. OF REGRESSION	0.315772	AKAIKE INFO CRITERION		0.648878
SUM SQUARED RESID	2.093956	SCHWARZ CRITERION		0.796135
LOG LIKELIHOOD	-4.786538	F-STATISTIC		46.62765
DURBIN-WATSON STAT	2.412981	PROB(F-STATISTIC)		0.000000

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(PAS06)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:43				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(POBREZA06)	0.077310	0.215782	0.358277	0.7237
LOG (POBLACIÓN06)	0.658345	0.120801	5.449840	0.0000
C	3.181614	0.307575	10.34420	0.0000
R-SQUARED	0.619432	MEAN DEPENDENT		2.959945
ADJUSTED R-SQUARED	0.583187	S.D. DEPENDENT VAR		0.898580
S.E. OF REGRESSION	0.580133	AKAIKE INFO CRITERION		1.865349
SUM SQUARED RESID	7.067636	SCHWARZ CRITERION		2.012606
LOG LIKELIHOOD	-19.38419	F-STATISTIC		17.09030
DURBIN-WATSON STAT	2.597925	PROB(F-STATISTIC)		0.000039

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(PAS07)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:44				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(POBREZA07)	-0.002185	0.182139	-0.011995	0.9905
LOG (POBLACIÓN07)	1.080581	0.122568	8.816166	0.0000
C	3.094359	0.293829	10.53114	0.0000
R-SQUARED	0.809248	MEAN DEPENDENT		2.917189
ADJUSTED R-SQUARED	0.791081	S.D. DEPENDENT VAR		1.265996
S.E. OF REGRESSION	0.578657	AKAIKE INFO CRITERION		1.860256
SUM SQUARED RESID	7.031729	SCHWARZ CRITERION		2.007513
LOG LIKELIHOOD	-19.32307	F-STATISTIC		44.54519
DURBIN-WATSON STAT	2.154624	PROB(F-STATISTIC)		0.000000

## 2. Función Vivienda y Urbanismo.

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(VYU0407)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/20/08 TIME: 10:58				
SAMPLE: 1				
INCLUDED OBSERVATIONS: 23				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(DEFHABIT)	0.290630	0.089042	3.263976	0.0037
C	4.217544	0.348276	12.10978	0.0000
R-SQUARED	0.336567	MEAN DEPENDENT		0.579850
ADJUSTED R-SQUARED	0.304975	S.D. DEPENDENT VAR		0.579850
S.E. OF REGRESSION	0.483410	AKAIKE INFO CRITERION		1.467039
SUM SQUARED RESID	4.907392	SCHWARZ CRITERION		1.565777
LOG LIKELIHOOD	-14.87094	F-STATISTIC		10.65354
DURBIN-WATSON STAT	1.456013	PROB(F-STATISTIC)		0.003709

## 2. Función Trabajo.

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(TRABAJO04)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:46				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(DESEMP04)	0.767755	0.400356	1.917681	0.0689
LOG (POBLACIÓN04)	1.067831	0.556577	1.918569	0.0687
C	6.504423	0.966885	6.727195	0.0000
R-SQUARED	0.350171	MEAN DEPENDENT		3.616963
ADJUSTED R-SQUARED	0.28828	S.D. DEPENDENT VAR		1.275570
S.E. OF REGRESSION	1.076113	AKAIKE INFO CRITERION		3.101057
SUM SQUARED RESID	24.31841	SCHWARZ CRITERION		3.248314
LOG LIKELIHOOD	-34.21268	F-STATISTIC		5.658105
DURBIN-WATSON STAT	1.485765	PROB(F-STATISTIC)		0.010824

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(TRABAJO05)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:47				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(DESEMP05)	0.643861	0.308669	2.085926	0.0494
LOG (POBLACIÓN05)	1.302792	0.349464	3.727974	0.0012
C	6.679413	0.828385	8.063177	0.0000
R-SQUARED	0.350171	MEAN DEPENDENT		1.225361
ADJUSTED R-SQUARED	0.497114	S.D. DEPENDENT VAR		1.225361
S.E. OF REGRESSION	0.868958	AKAIKE INFO CRITERION		2.673424
SUM SQUARED RESID	15.85684	SCHWARZ CRITERION		2.820681
LOG LIKELIHOOD	-29.08109	F-STATISTIC		12.36800
DURBIN-WATSON STAT	1.424560	PROB(F-STATISTIC)		0.000282

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(TRABAJO06)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:48				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(DESEMP06)	0.691696	0.388835	1.778893	0.0897
LOG (POBLACIÓN06)	1.220150	0.356913	3.418619	0.0026
C	6.871889	1.04345	6.585697	0.0000
R-SQUARED	0.520430	MEAN DEPENDENT		3.262972
ADJUSTED R-SQUARED	0.474756	S.D. DEPENDENT VAR		1.285151
S.E. OF REGRESSION	0.931396	AKAIKE INFO CRITERION		1.285151
SUM SQUARED RESID	18.21748	SCHWARZ CRITERION		2.959462
LOG LIKELIHOOD	-30.74646	F-STATISTIC		11.39460
DURBIN-WATSON STAT	1.47330	PROB(F-STATISTIC)		0.000446

DEPENDENT VARIABLE:				
LOG(TRABAJO07)				
METHOD: LEAST SQUARES				
DATE: 01/15/08 TIME: 16:48				
SAMPLE: 1 24				
INCLUDED OBSERVATIONS: 24				
VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
LOG(DESEMP07)	0.578471	0.456490	1.267216	0.2190
LOG (POBLACIÓN07)	1.154303	0.273500	4.220494	0.0004
C	6.401407	1.213426	5.275484	0.0000
R-SQUARED	0.538699	MEAN DEPENDENT		3.068432
ADJUSTED R-SQUARED	0.494765	S.D. DEPENDENT VAR		1.254082
S.E. OF REGRESSION	0.891400	AKAIKE INFO CRITERION		2.724421
SUM SQUARED RESID	16.68647	SCHWARZ CRITERION		2.871678
LOG LIKELIHOOD	-29.69306	F-STATISTIC		12.26169
DURBIN-WATSON STAT	1.283743	PROB(F-STATISTIC)		0.000296

## ANEXO 2. METODOLÓGICO: CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Se analizaron en detalle los programas presupuestarios de las Leyes de Presupuestos Nacionales del periodo 1998-2007 considerando principalmente la clasificación presupuestaria por Finalidad/Función y para el periodo 2004-2007 además también se consideró la clasificación por Distribución Geográfica.

### 1. Presupuesto Nacional

El Presupuesto Nacional se encuentra estructurado por programas presupuestarios, cada uno de ellos asignados a una o más Finalidades o Funciones. Para establecer el gasto destinado a la provisión de bienes públicos en las provincias, es necesario distribuir dichos programas en cada una de las jurisdicciones donde se ejecutan. Un primer paso a realizar, consiste en clasificar previamente los programas presupuestarios en distintas categorías, entre las cuales se definen las siguientes: con beneficios nacionales, con beneficios limitados geográficamente y transferencias a las provincias.

#### 1.1. Clasificación

Dentro del primer grupo se encuentran aquellos programas destinados a la provisión de bienes públicos puros nacionales, como por ejemplo la Defensa, o bienes públicos mixtos que por sus características benefician a todo el territorio, como el caso de la evaluación de la calidad universitaria.

La segunda categoría corresponde a aquellos programas que se destinan a la provisión de bienes públicos mixtos o meritorios, cuyos bene-

ficios son apropiados por grupos definidos, es decir, rige el principio de exclusión y la territorialidad de sus beneficios es limitada, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Este segundo grupo de programas es el que se consolida junto con los que surgen de los presupuestos provinciales.

El tercer grupo incluye los programas destinados a transferencias a las jurisdicciones provinciales que son computadas como recursos dentro de sus Presupuestos, para luego ser ejecutados por las respectivas administraciones. El FO.NA.VI y las transferencias para Gasto Social Provincial constituyen ejemplos de este tipo de transferencias. Como estos programas ya figuran dentro de los Presupuestos Provinciales, no se los vuelve a computar al momento de calcular el gasto consolidado, porque de lo contrario se estaría duplicando el gasto.

#### 1.2. Homogenización

A los efectos de trabajar con una serie de información homogénea, se incluyeron en los años en el periodo 2002-2007 los presupuestos de la AFIP, dado que a partir del año 2001, por Decreto N° 1.399/2001 dicho organismo cambió de estatus jurídico y su presupuesto dejó de incluirse dentro del Presupuesto Nacional. Algo similar ocurre con el INCAA (Instituto encargado de promover la actividad cinematográfica). En 2002, a través del Decreto N° 1.536/2002, dicha entidad se convirtió en un Ente Público No Estatal y dejó de incluirse dentro del Presupuesto Nacional. Asimismo, a partir del año 2004 se incluyó el presupuesto del Pami. Adicionalmente, para el año 2002 el valor computado en el programa Jefas y Jefes de Hogar corresponde al valor ejecutado. Esto se debe a que los montos establecidos originalmente en el presupuesto, fueron incrementados sustancialmente en el transcurso del año, observándose

una ejecución hacia fines de 2003 que triplicaba el valor originalmente presupuestado.

Otro aspecto considerado para homogeneizar la serie fue ajustar las partidas asignadas a la Ciudad de Buenos Aires. Esto se debe a que en dicha jurisdicción se encuentran radicadas las sedes de los Ministerios y por tal motivo se asignan a dicha jurisdicción tanto los gastos de administración y conducción, como algunas partidas globales (por ejemplo para compras centralizadas) que luego son distribuidas durante el año en el resto de las provincias.

Por tal motivo se buscó reasignar dichos gastos e incluirlos dentro de la categoría de gastos de administración o no asignados. No obstante las reasignaciones que se han podido realizar, existen partidas en las cuales no se pudo hacer dicha diferenciación, por lo que presumiblemente el gasto destinado a proveer bienes públicos en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra sobrestimado (efecto "Capital Federal").

Este efecto puede ser graficado con un ejemplo: el gasto total presupuestado en 2002 para el Programa de Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, es de poco más de \$25,5 millones, de los cuales \$24,8 millones están asignados a la Ciudad de Buenos Aires. En todas las jurisdicciones las partidas se encuentran asignadas solo en el inciso Transferencias, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires que también posee fondos para Personal, Servicios No Personales y Bienes de Uso por \$6,5 millones.

El criterio general es computar como gasto con beneficios limitados geográficamente a aquellas partidas que se asignan a todas las provincias (en este caso Transferencias), computando los gastos en Personal y otros incisos como gastos de administración. De todas formas las Transferencias de la Ciudad de Buenos Aires alcanzan los

\$18,3 millones, mientras para el resto de las jurisdicciones en conjunto equivalen a \$0,7 millones. Es evidente que los montos de Transferencias asignados a la Ciudad de Buenos Aires están englobando fondos que en el transcurso del año se destinarán a otras jurisdicciones, pero con la información disponible en los presupuestos no puede identificarse dicha proporción.

Asimismo, se observó que el criterio de asignación geográfica variaba de un año a otro. Esto significa por ejemplo que, un programa en particular un año se encontraba distribuido entre las distintas jurisdicciones y al siguiente se computaba todo a nivel nacional. Para solucionar dicho problema, se optó por asignar la estructura de distribución del año inmediatamente anterior o posterior según el caso.

Para algunos programas de Educación que se encontraban concentrados<sup>28</sup>, pero se disponía de información sobre su distribución geográfica proveniente de otras fuentes (Ministerio de Educación), se optó por asignar a estos programas dicha estructura, con el objeto de obtener una serie más armónica, homogénea y que refleje lo más fielmente la realidad.

Algo similar ocurre con el principal programa destinado a Seguridad Social (Prestaciones Previsionales). En dicho programa se encontraron fuertes variaciones de un año al otro, motivo por el cual se optó por su normalización. La misma fue llevada a cabo con información proveniente del ANSES, y consistió en aplicar a dicho programa la estructura geográfica de pagos realizada por el mencionado organismo.

<sup>28</sup>No obstante, las principales funciones de Servicios Sociales son Educación, Salud y Trabajo, que representaron, en promedio, el 77% de los fondos presupuestados entre 2004-2007 del total de la finalidad.

## • Gerardo Uña

Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay, Bolivia y Uruguay en administración financiera y gestión pública. Actualmente es Jefe de la Unidad Ejecutora del Proyecto Sistema para la Gestión Financiera del Estado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para a IDRC de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

## • Gisell Cogliandro

Directora Ejecutiva de la Fundación Siena. Lic. en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Meter en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora Principal de la Fundación Observatorio de la Maternidad. Realiza investigaciones en políticas sociales para Cáritas Argentina y sobre gasto público para la Fundación Konrad Adenauer. Desarrolló investigaciones sobre instituciones y gobernabilidad de la Argentina para el Banco Mundial.

## • Nicolás Bertello

Investigador de la Fundación Siena. Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en

Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Consultor del Banco Mundial en temas relacionados con administración financiera pública. Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC. Para citar este documento: Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro y Nicolás Bertello (2009). *Inequidades y Ausencia de Criterios Explícitos de Reparto: La distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el período post crisis (2004-2007)*. Fundación Siena, Documento de Trabajo N° 07/09, Septiembre 2009.

## • Equipo de Investigación

**Ariel Melamud:** Elaboración de ejercicios econométricos

**Lida Wang:** Procesamiento de datos



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común

**Documentos de Trabajo** es una publicación que contiene los principales hallazgos y recomendaciones de las investigaciones realizadas por los miembros de la Fundación Siena.

Suscripción: enviar un e-mail a [info@fundacionsiena.org.ar](mailto:info@fundacionsiena.org.ar).



## ¿ADÓNDE VA EL CONOCIMIENTO DE LA POLÍTICA? CIENCIA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE UNA POLÉMICA.

Por Antonio Camou<sup>1</sup>

En octubre de 2004, el distinguido politólogo italiano Giovanni Sartori publicó un breve artículo destinado a la polémica. El trabajo se tituló "¿Hacia dónde va la ciencia política?", y la mordaz respuesta del autor de *Homo Videns* fue, sencillamente, "a ningún lado". Desde entonces, han corrido intensos ríos de tinta en más de un continente, y son legión los autores que tendieron a ubicarse –de manera quizá un tanto extrema– a favor de la posición sartoriana (por ejemplo: Cansino, 2008), en la vereda opuesta (por ejemplo: Colomer, 2004 o Laitin, 2004), o que eligieron más sutiles formas de posicionamiento, relativizando –o soslayando– esta querrela puntual a favor de los permanentes e indiscutibles aportes de la obra de Sartori (por ejemplo: Panebianco, 2006; Pasquino, 2009 o Schedler, 2009).

Más allá de cierto ruido en la discusión, no pocas veces acompañada de algunos adjetivos descalificativos, el debate ha permitido revisar –entre muchas otras dimensiones– algunos supuestos básicos sobre los modos de producción del conocimiento científico de la política, y sobre la vinculación (o la falta de vinculación) entre ese conocimiento y la solución de los problemas públicos.

En las notas que siguen voy a retomar los hilos de esta disputa pero desplazando levemente el eje de atención, pasando del cauce principal

de la ciencia política a los estudios de políticas públicas, a efectos de concentrarme en uno de los defectos centrales destacados por Sartori: "privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica" (2004: 351).<sup>2</sup>

El trabajo está ordenado en tres partes. En la primera, analizo brevemente cuatro problemas básicos que no siempre han sido cabalmente distinguidos en el debate sartoriano. En segundo término, ofrezco una somera reconstrucción histórica de la constitución del campo de los estudios de política pública, a efectos de poner de manifiesto algunas similitudes y diferencias con el desarrollo del cauce principal de la ciencia política estadounidense. Por último, en las reflexiones finales, trato de integrar el análisis ofrecido en la primera parte con el desarrollo presentado en la segunda, de modo tal de presentar las dos pinzas de mi argumento principal: por un lado, el análisis crítico ofrecido por el profesor Sartori se aplica a algunos aspectos de los estudios de políticas públicas, pero no a todos; de otra parte, las críticas y propuestas sartorianas son hasta cierto punto adecuadas, pero también pecan de escaso realismo, y en cierta medida son insuficientes, toda vez que concentra su reflexión en los aspectos epistemológicos de los saberes sobre la política, y descuida en buena medida los aspectos político-institucionales, esto es, los

<sup>1</sup> Este texto constituye una versión corregida y actualizada de un trabajo publicado por la Revista mexicana *Asiáticos*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, agosto de 2009.

<sup>2</sup> El texto original del profesor Sartori apareció en el vol. 37, Nro. 4, de la revista *Political Science & Politics*. En estas páginas sigo la edición en español publicada por la revista *Política y Gobierno*, CIDE, México, que consta en la bibliografía.

canales y espacios efectivos de vinculación entre la producción de conocimiento y la toma de decisiones públicas.

## I. ¿QUO VADIS CIENCIA POLÍTICA?

Tal como ha sido planteado, el debate en torno al trabajo de Sartori encierra al menos cuatro cuestiones distintas, que al no distinguirse convenientemente han contribuido a enturbiar el entendimiento de lo que está en juego en la discusión. En principio, es necesario definir –aunque parezca un tanto obvio– de qué “ciencia política” estamos hablando; luego, hay que precisar cuál es el norte al que debería dirigirse (esto permite tener algún criterio para saber si avanzamos, retrocedemos, o nos hemos estancado); a continuación, se requiere esclarecer cuáles son los problemas que enfrenta la ciencia política (¿son un desvío o apenas una etapa subdesarrollada?), y finalmente, en el entendido de que somos partidarios de que la disciplina siga avanzando (o retome su marcha si es que se ha deteriorado o descarriado), corresponderá delinear una nueva estrategia que favorezca el desarrollo del conocimiento científico de la política.<sup>3</sup>

En primer lugar, para el veterano profesor de Columbia no hay dudas del tipo de ciencia política que es objeto de su crítica: es la ciencia política “estadounidense”, y en tal sentido, el eje del artículo se concentra en “decir por qué no estoy a gusto con el molde estadounidense de la ciencia política actual” (Sartori, 2004: 349-350).

Nacida en Europa hacia la década de los años '50, esa ciencia política pugnó de entrada por distinguirse de su herencia filosófica, jurídica o histórica (por ejemplo, representada por trabajos como los de Gaetano Mosca), y defendió su estatuto científico autónomo. Como es ampliamente reconocido, y él mismo se encarga de remarcarlo, el propio Sartori fue uno de sus padres fundadores, aunque hoy se halle parcialmente “arrepentido” de aquella vieja lucha, o quizá mejor, de sus estrechos resultados actuales en tierras norteamericanas. En esas lejanas batallas, el lado científico de la trinchera se identificaba con un tipo de investigación “cognitiva” más que “narrativa”, el desarrollo de un lenguaje “especializado” y la constitución de “bases metodológicas *ad hoc*” (Sartori, 2004: 350).

Claro que por la gran autopista conformada por estos carriles han discurrido otras variantes –notoriamente europeas, como reconoce Sartori, o latinoamericanas, como podríamos agregar nosotros– que no calcan al detalle el modelo estadounidense. Incluso en términos de nomenclaturas, tal como lo reconoce el autor de Ingeniería Constitucional Comparada, “los británicos generalmente han descartado la noción de ciencia política”, y se “aferran a la etiqueta de estudios políticos y/o de gobierno” (Sartori, 2004: 350).

En cualquier caso, ocuparse de la ciencia política estadounidense no es una trivialidad. Sartori asume de entrada que la Academia

<sup>3</sup> Distinguir estos planos ayuda a entender mejor algunas de las múltiples dimensiones de la polémica, y los puntos de acuerdo y de desacuerdo entre los polemistas. Por ejemplo, Carsino (2008) coincide y reivindica vivamente las críticas de Sartori a la ciencia política “normal”, pero no parece coincidir ni con el modelo ideal sartoriano (la economía), ni con la estrategia de superación, que a su juicio debería incorporar un fuerte componente de reflexión “metapolítica”, y reconstruir puentes con la filosofía prescriptiva. Por su parte, Colomer (2004) coincide con el modelo ideal sartoriano pero no ve los problemas de la ciencia política en términos de “defectos” o “desvíos” estructurales (más allá de que reconoce la existencia de investigaciones cuantitativas irrelevantes), sino más bien las visualiza como etapas inmaduras que habrá de ser superadas intensificando el camino elegido cincuenta años atrás.

norteamericana es la "vanguardia" de la disciplina, y que su "poderosa influencia" se siente en la "mayor parte del mundo", por lo cual, si la vanguardia pierde el rumbo, se corre el riesgo de mandar por camino a quienes vienen detrás.

El segundo punto a considerar se refiere al "modelo" a seguir por la ciencia política. En esta cuestión Sartori sigue siendo fiel a sus lejanos orígenes, y tiene muchos seguidores que lo acompañan en la cruzada. A la pregunta acerca de qué tipo de ciencia puede y debe ser la ciencia política, el profesor italo-norteamericano contesta sin dudar: el modelo fue y es la economía.

Aunque el modelo a seguir indicaría el norte de la disciplina, es claro que no pueden pasarse por alto algunas diferencias notables, que Sartori se encarga de recordar, reconociendo las dificultades que enfrenta desde el vamos el conocimiento científico de la política. Por un lado, el comportamiento económico se apega a un único criterio de identificación (la maximización del interés), mientras que en el comportamiento político no parece posible encontrar un principio único que guía la acción. Por otra parte, la economía opera con números reales (cantidades de bienes, monedas, tiempos de trabajo, salarios, etc), mientras que en muchos casos el estudio de la política debe asignar valores numéricos a procesos o decisiones con mayor o menor grado de arbitrariedad. Además, Sartori agrega un rasgo diferencial que se refiere a los supuestos epistemológicos propios del contexto histórico-intelectual de emergencia disciplinar:

...la ciencia de la economía se desarrolló cuando se entendía muy bien que una ciencia necesitaba definiciones precisas y estables en su terminología básica y, de la misma manera, "contenedores de datos" estables que permitan una construcción

acumulativa de información, mientras que la ciencia política estadounidense –aparecida unos 150 años después– rápidamente se encontró con los "paradigmas" de Kuhn y sus revoluciones científicas y alegremente entró en emocionante pero insustancial camino de revolucionarse a sí misma más menos cada quince años en la búsqueda de nuevos paradigmas, modelos y enfoques (Sartori, 2004: 350-351).

El tercer elemento del debate se refiere a los problemas (defectos, desvíos, o inmadurez) de la ciencia política en su versión estadounidense. Según como yo entiendo la crítica de Sartori, habría tres argumentos fuertes en contra de ese estilo de práctica científica. Puesto que el desarrollo de la argumentación sartoriana es un tanto desperejo e incompleto, voy a reordenarlo –con sus propias palabras– del siguiente modo:

a) La ciencia política dominante ha adoptado un modelo inapropiado de ciencia (extraído de las ciencias duras, exactas);

b) Ha fracasado en establecer su propia identidad (como ciencia blanda) por no determinar su metodología propia. Este punto Sartori lo despliega a su vez en tres subargumentos, al señalar que la disciplina ha buscado –hay que entender, vanamente– su identidad en ser:

1. anti-institucional y, en el mismo sentido, conductista. Pero la política es una interacción entre el comportamiento y las instituciones (estructuras) y, por tanto, ese conductismo ha matado una mosca con una escopeta, y en consecuencia, exageró;

2. progresivamente tan cuantitativa y estadística como fuera posible. Pero ese cuantitativismo, de hecho, está llevando a la disciplina por un sendero de falsa precisión o de

irrelevancia precisa;

3. dada a privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica: al no lograr confrontar la relación entre teoría y práctica hemos creado una ciencia inútil.

e) La ciencia política no sólo carece de método lógico, incluso ignora la lógica pura y simple.

En su exposición Sartori le dedica algún espacio a discutir el sub-argumento (b-3) y el argumento (c), pero no desenvuelve claramente su razonamiento en los otros casos, más allá de enunciar sus posiciones de manera resumida y categórica, y de señalar que esas críticas, por ejemplo a (b-1) y (b-2), son muy conocidas, y en consecuencia las pasa por alto.

En el caso del sub-argumento (b-3) Sartori señala que la ciencia política se ha desarrollado básicamente en su dimensión "pura", "que ha perdido —o incluso ha descartado— su rama aplicada", y por tanto, la "ciencia política es una teoría sin práctica, un conocimiento tullido por una falta de 'saber cómo hacerlo'", en definitiva, "es una ciencia en gran medida inútil que no proporciona conocimientos que pueda ser utilizado". El corazón del problema sería que

...no hemos desarrollado un conocimiento aplicado ligado a preguntas del tipo "si... entonces" y al análisis de medios a fines. Si bien las consecuencias no intencionadas siempre están presentes, su inevitabilidad ha sido ampliamente exagerada. En el campo de las políticas de reforma y de la construcción de instituciones, la mayor parte de nuestros fracasos de predicción eran fácilmente prede-

cibles y la mayor parte de las consecuencias imprevistas podían haberse previsto con facilidad (como revela casi invariablemente el análisis *ex post*)

(Sartori, 2004: 352).

En cuanto al argumento (c), Sartori reitera aquí sus conocidas preocupaciones acerca del escaso apego a la lógica en la formación metodológica de nuestras ciencias sociales. Este "analfabetismo lógico", como él lo llama, se pone de manifiesto de muchas maneras, siendo una de las más obvias e insidiosas la limitada preocupación por elaborar definiciones precisas de los fenómenos sociales o políticos, que en algunos extremos llega a la negación de toda posible definición. Pero menospreciar las definiciones, nos recuerda, está mal por tres razones:

**Primero**, puesto que las definiciones señalan el significado buscado de las palabras, garantizan que no nos mal interpretemos uno al otro.

**Segundo**, en nuestra investigación, las palabras son también nuestros contenedores de datos. Por consiguiente, si nuestros contenedores de datos están laxamente definidos, nuestras observaciones estarán mal recolectadas.

**Tercero**, definir es, antes que nada, asignar límites, delimitar. Por ello, la definición establece qué debe ser incluido y, a la inversa, qué debe ser excluido de nuestras categorías (Sartori, 2004: 353).<sup>4</sup>

Finalmente llegamos al momento de la terapia, a la discusión de las estrategias para superar los males de la ciencia política estadounidense. Aquí las conclusiones de Sartori retoman buena parte de las enseñanzas de toda su

<sup>4</sup> En este tramo de su artículo, Sartori retoma algunas de sus conocidas preocupaciones, y de sus reconocidas contribuciones, para el mejoramiento de la lógica de la investigación en las ciencias sociales. Entre sus múltiples aportes cabe recordar (Sartori, 1979) y (Sartori y Morlino, 1991); sobre los problemas para definición de la democracia, véase especialmente el cap. IX de (Sartori, 1987).

vida:

¿Hacia dónde va la ciencia política? Según el argumento que presentado aquí, la ciencia política estadounidense (la "ciencia normal", pues a los académicos inteligentes siempre los ha salvado su inteligencia) no va ningún lado. Es un gigante que sigue creciendo y tiene los pies de barro... La alternativa, o cuando menos, la alternativa con la que estoy de acuerdo, es resistir a la cuantificación de la disciplina. En pocas palabras, *pensar antes de contar*; y, también, *usar la lógica al pensar* (Sartori, 2004: 354).

Llegados a este punto podríamos decir que el análisis de Sartori es más fecundo a la hora de abrir interrogantes que al momento de ofrecer respuestas. Entre las diversas preguntas a abordar me gustaría detenerme en una cuestión básica: ¿Se aplica el análisis de Sartori a toda la ciencia política estadounidense? Para contestar esta pregunta daré un largo rodeo por el desarrollo del campo de las políticas públicas en territorio norteamericano. Al examinar ese espacio epistémico peculiar, a medio camino en ser rama de la ciencia política o espacio interdisciplinario con crecientes grados de autonomía intelectual, veremos un juego de parecidos y diferencias con el análisis sartoriano que nos permitirá reflexionar sobre una de sus preocupaciones clave: la vinculación entre conocimiento y práctica política. Veamos pues algo de esa intrincada historia.

## II) SABERES EXPERTOS Y ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS\*

Una *historia lejana* de las relaciones entre las esferas del conocimiento y el poder político recorrería la reflexión y las distintas experiencias que van desde la antigüedad clásica hasta los albores de la modernidad, con la obra de Maquiavelo y la vasta literatura sobre los "consejos" a los Príncipes; en estos casos, los vínculos entre la consejería política y las decisiones se configuran –al menos hasta Maquiavelo– a través de relaciones personalizadas, escasamente sistematizadas en lo que hace a su estructura cognitiva, y con un muy bajo grado de institucionalización y profesionalización (DeLeón, 1999: 137). Una *historia moderna*, por su parte, reconocería su punto de quiebre en los comienzos de la constitución de las ciencias sociales como disciplinas autónomas y su articulación con las necesidades del Estado burocrático y racional, las exigencias de los mercados capitalistas, y las expectativas de justicia de nuevos actores sociales. Pensemos, por ejemplo, en los casos de Saint-Simon, Comte, Le Play o Durkheim en Francia; o el programa de la Sociedad Fabiana (1884), la obra de Sydney y Beatrice Webb y la fundación de la *London School of Economics* para el caso británico; o la labor de Max Weber, Edgar Jaffé y Gustav Schmoller en los trabajos de la renovada *Verein für Socialpolitik* (1873), algo que en el lenguaje de nuestra época consideraríamos un *Think Tank*.<sup>6</sup>

Pero la historia contemporánea en la relación entre lo que comienza a definirse más claramente como conocimiento especializado (*expertise*), de un lado, y como política pública (*public policy*), del otro, no empieza a escribirse en sus nuevos términos hasta el período que va entre la crisis de los años '30 y el final de la Segunda Guerra Mundial. Y en buena medida

\* Esta sección constituye una reelaboración de ideas aparecidas en un trabajo anterior (Camou 2006).

<sup>6</sup> Hay que anotar como curiosidad histórica que estos primitivos "tanques de pensamiento" creados en Europa fueron obra de socialistas y reformadores, y no tenían ligazón con los sectores dominantes; más bien, se originaron a partir de iniciativas de intelectuales y políticos preocupados por las condiciones de vida de los sectores populares.

habrá que esperar hasta la crisis de los años setenta, y a la reconfiguración de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil en el marco del proceso globalizador, para que vuelvan a replantearse en este renovado contexto las complejas relaciones entre ambas esferas.

En esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política las sociedades occidentales actuales le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Lewis A. Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la "productividad cultural -que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías- se racionaliza de manera que la producción de ideas se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos". Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo "generalista" es paulatinamente ocupado por el "experto", dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1965: 284) (Brunner, 1996). En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*), que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura declinante del intelectual "independiente".<sup>7</sup>

Al poner nuestra atención en los años cuarenta del siglo XX, lo que se quiere destacar es

el hecho de que en ese período se anudan dos complejos procesos, cada uno de ellos con sus propias temporalidades y dinámicas, que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas durante las tres décadas siguientes. Por un lado, asistimos a la emergencia de un Estado que se ubica crecientemente en el "centro" de la sociedad, tanto como regulador de la esfera económica como promotor de la integración social, y que será un creciente demandante de expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición de *Welfare State*; por otro lado, las disciplinas científicas, en general, y las ciencias sociales, en particular, experimentarán desde aquellos días un marcado proceso de desarrollo teórico-metodológico, de diversificación y especialización institucional, y de profesionalización de sus cuadros, en el marco de una modernización y expansión universitaria en gran medida sostenida por fondos públicos.

Obviamente, no habrá que pensar en una pauta única para el desarrollo de las relaciones entre la esfera del *expertise* y los procesos de toma de decisiones a lo largo de esos años, y a través de diferentes países. En parte, porque los diferentes países centrales fueron desarrollando distintas constelaciones institucionales para la producción de conocimientos especializados de la mano de distintos modelos de universidad (Clark, 1997); en parte porque sus sistemas políticos, sus experiencias históricas, y la configuración de las relaciones de poder entre los actores estratégicos de esas sociedades han sido distintas. En principio, ha sido habitual contraponer la experiencia norteamericana y británica a la de los países de la Europa continental, pero

<sup>7</sup> Una buena descripción del proceso de creciente especialización, profesionalización y "jergalización" de la vida intelectual americana en comparación con otros casos de países desarrollados se encontrará en Bell (1993). Para la noción de "redes de asuntos" véase Hugh Heilo.

cuando incorporamos al análisis a los países en desarrollo, entonces las trayectorias de los países centrales "empiezan a ser más similares" entre sí (Wagner et al., 1991: 56). Un punto que habitualmente se destaca es que "en los Estados Unidos y hasta cierto punto en el Reino Unido prevalecieron los nexos entre la ciencia social y el gobierno a finales del siglo XIX y en todo el siglo XX", en buena medida, porque la "orientación a los problemas sociales ha sido parte del surgimiento mismo y la evolución de las ciencias sociales como forma de actividad profesional en los países angloamericanos" (Wagner et al., 1991: 53). En este sentido, la *American Social Science Association*, creada en 1865 en Estados Unidos, puede servir de ejemplo respecto de esta orientación práctica de las ciencias sociales. La organización abrazó explícitamente la idea de que "el científico social era un ciudadano modelo que ayudaba a mejorar la vida de la comunidad y no un investigador disciplinario, profesional y desinteresado" (Wagner et al., 1991: 53).

Pero cuando miramos por un momento el caso europeo, nos encontramos con una historia menos lineal, tejida de paradojas y rupturas. Por de pronto,

...a comienzos del siglo XX, todas las sociedades europeas habían visto a grupos de intelectuales que promovían la investigación social empírica y se esforzaban por crear y establecer las ciencias de la política y de la sociedad. En muchos casos, estos intelectuales universitarios consideraron que su tarea, como funcionarios del Estado, era ofrecer una mejor comprensión de las transformaciones sociales que estaban sufriendo sus naciones, capacitando así a sus gobiernos y a sus élites políticas a adoptar las medidas que afirmaran la posición de sus países entre los países nacionales europeos. Dista mucho de ser accidental

el que verdaderos "movimientos" y fuertes organizaciones de élite favorables a la ciencia social y política se formaran en aquellos países que acababan de lograr la unificación nacional, como Italia y Alemania, o que habían transformada su estructura política, como Francia. (Wagner et al., 1991: 78).

Sin embargo, estas iniciativas originarias, dirigidas a vincular más estrechamente el ámbito de las ciencias sociales con el mundo de las decisiones políticas, y de la que son ejemplos destacados el programa durkheimiano en Francia o la experiencia de la *Unión para la Política Social* de Max Weber en Alemania, enfrentarán duros escollos. Por un lado, el proceso de institucionalización de las ciencias sociales empíricas sufrió en muchos países europeos las prevenciones o la desconfianza de saberes especulativos más arraigados, o directamente padeció los ataques provenientes de distintos grupos socioeconómicos, políticos o eclesiales, que veían como amenazantes la programática científico-crítica de las nuevas ciencias. Por otro lado, la vieja universidad de élite, ligada a rancias tradiciones aristocráticas, fue estructuralmente menos flexible para procesar las señales de nuevas demandas profesionales y de expertise que comenzaban a emerger desde algunos sectores sociales o estatales. Y finalmente, serán los desgarramientos político-ideológicos que culminarían en la trágica "guerra civil europea" de 1914 hasta 1945, los que arrastrarán a su paso los incipientes esfuerzos por organizar institucionalmente las nuevas disciplinas.

Como lo ha recordado Burton R. Clark, al reconstruir el duradero impacto de la llamada "revolución humboldtiana" en las universidades germánicas en la primera parte del siglo XIX, y su posterior ocaso,

...el sistema alemán de 1900 era sin duda

alguna el lugar en el mundo en donde existía en abundancia un nexo productivo entre investigación, enseñanza y aprendizaje. Pero el sistema encalló en la siguiente mitad del siglo y, por lo tanto, contribuyó sustancialmente que se transfiriera la preeminencia en la investigación académica y el entrenamiento relacionado en la investigación a otros países, sobre todo a Estados Unidos (1997: 60).<sup>8</sup>

En ese panorama, entonces, el caso estadounidense se volverá la referencia de vanguardia. A su temprano proceso de modernización de la Educación Superior, habrá que agregarle la ventaja estratégica de haber evitado la devastación territorial durante la segunda guerra, siendo receptor neto de la fuga de cerebros europeos, y haber capitalizado más rápidamente la experiencia de los equipos "interdisciplinarios" movilizadas durante la contienda e improvisados como unidades de inteligencia.<sup>9</sup> De hecho, será el líder de uno de esos equipos, el politólogo de Chicago Harold D. Lasswell, quien más claramente formalizará un programa orientado a organizar y sistematizar la problemática de la articulación entre saberes especializados y elaboración de políticas públicas mediante la estructuración de un espacio interdisciplinario integrador: las ciencias

de las políticas (*policy sciences*).

En su clásico trabajo de 1951, "La orientación hacia las políticas", Lasswell definirá a las *ciencias de las políticas* como el "conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado". Claramente, Lasswell intentó ofrecer una respuesta consistente al hecho de que los problemas concretos del gobierno, en particular los referidos a la toma de decisiones e implementación de políticas (*policy*), quedaban habitualmente fuera de los estudios de *Politics*, ya sea entendida ésta en su versión más jurídico-institucional (al modo del viejo institucionalismo), o en el sentido del estudio de la dinámica de poder entre grupos, partidos y otros actores organizados, al modo de los estudios pluralistas en clave conductista (Aguilar Villanueva, 1993).

Pero el proyecto de Lasswell se enfrentó a dos problemas duros de resolver. Por un lado, encontró lo que podríamos llamar *limitaciones externas*: el variado universo de relaciones entre conocimiento especializado y toma de decisiones en el marco de una sociedad compleja no alcanzaba a ser cubierto por una ciencia, aunque ésta enarbolará de entrada una bandera de

<sup>8</sup> Hasta entradas las dos primeras décadas del siglo XX Alemania seguía siendo —aunque cada vez con menor frecuencia— el destino habitual de los jóvenes norteamericanos que aspiraban a una formación de postgrado de excelencia, tanto en ciencias "duras" como en Filosofía y humanidades. Un testimonio personal se encontrará en el fundador del estructural-funcionalismo sociológico, Talcott Parsons (1977).

<sup>9</sup> La hegemonía del pequeño colegio independiente (*college*) perduró en Estados Unidos durante 250 años, desde la creación del colegio de Harvard en 1636 hasta la década de 1880 aproximadamente. A partir de entonces, se sucedieron al menos tres periodos de intensa transformación institucional que han sido identificadas como "revoluciones" en la educación superior: la primera, en la última parte del siglo XIX, incorporó la doctrina humboldtiana de la unidad entre docencia e investigación; la segunda, durante el periodo de entreguerras, expandió y especializó el rasgo más idiosincrático del mundo científico y académico estadounidense: la existencia de una poderosa y extensa red de fundaciones y agencias donantes que asignan una enorme dotación de recursos a la investigación mediante mecanismos de competencia; el tercer periodo de cambio acelerado lo encontramos en la década y media posterior a 1945, cuando el financiamiento público empuja decididamente la expansión, diferenciación y especialización de la oferta universitaria en todos sus niveles (Clark, 1997: 185-186).

integración disciplinaria. Por otro lado, los seguidores del programa lasswelliano pronto se encontraron separados por diferentes *tensiones internas* a la hora de definir no sólo los moldes epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos desde los cuales abordar los problemas de los procesos de toma de decisiones, sino que también se planteó la dificultad de definir claramente el lugar desde el cual se posicionaba el experto o el analista frente al tomador de decisiones o el político.

Si damos por sentado el problema de las limitaciones externas, un somero análisis de las tensiones internas –que se manifestaron en diferentes planos– es ilustrativo del tipo de desafíos que debió enfrentar la empresa lasswelliana. Para decirlo con una grosera simplificación, los seguidores de Lasswell se dividieron en dos alas: de una parte, podría hablarse de una corriente “sinóptica” (Edward S. Quade, Yehezkel Dror), formada por racionalistas “puros”, maximizadores, planificadores, promotores de análisis racionales comprensivos, cuyo encuadre intelectual habría que buscarlo en el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como método y la optimización de valores como criterio de decisión; desde otro ángulo, encontramos la corriente “antisinóptica” (Charles Lindblom, Aaron Wildavsky), integrada por racionalistas limitados, incrementales, pluralistas, “satisficers”, sociólogos y politólogos de las políticas, quienes se enrolaban en el pluralismo como metateoría, el análisis contextual de casos como método, y la racionalidad social (integración de intereses) como criterio de decisión.<sup>16</sup>

En buena medida, estas posiciones apuntaban a generar dos tipos de conocimientos diferentes en su relación con las políticas: de un lado, un tipo de saber orientado a generar recomendaciones para la toma de decisiones fundadas en un saber científico demostrativo, y preferentemente de base mate-matizable, de otro, un saber más preocupado por comprender el sentido de la acción política en su particularidad, analizar los fenómenos de la construcción y ejercicio del poder en el marco de la puja de actores, y desentrañar los factores causales en un entramado sociohistórico del desarrollo de las cuestiones (issues).

Veinte años más tarde de aquel artículo seminal, cuando las aguas de algunos debates habían llegado a puntos de equilibrio y reconsideración, en un nuevo trabajo, “La concepción emergente de las ciencias de políticas” (1971), el politólogo de Chicago presentará una definición renovada de los estudios de política pública, con pretensiones más abarcadoras y conciliadoras, y haciendo eje en la relación entre conocimiento y toma de decisiones. En sus propias palabras, las *policy sciences* son... “ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión (*knowledge of*) y en el proceso de decisión (*knowledge in*)”. El “conocimiento en” es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones, se produce en “tiempo real”, y los productores de conocimiento están directamente involucrados en el procesos de toma de decisiones. El “conocimiento de”, en cambio, está constituido

<sup>16</sup> David Ganson (1986) señala que buena parte de las dificultades del programa lasswelliano se debieron a la ingenua visión de las relaciones entre ciencia y política; en este sentido, el “fracaso” de proyecto original y unificador de Lasswell quizá haya que buscarlo en su propio intento de vincular “humanismo (democrático)” y conductismo teórico-metodológico. Un amplio tratamiento de esta problemática se encontrará en Aguilar Villanueva (1993, vol. I).

por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas, su producción es independiente respecto del tiempo real de la acción, y los actores que lo producen mantienen una distancia crítica con el proceso de toma de decisiones. Para señalar dos ejemplos extremos, un estudio sobre el funcionamiento del sistema de jubilación privada en la Argentina de hoy, a efectos de proponer recomendaciones sobre su reforma, sería claramente un estudio de "conocimiento en"; una investigación sobre el impacto social de la generalización del sistema jubilatorio durante el primer peronismo, sería un caso de "conocimiento de".

Ciertamente, ambos tipos de conocimiento son válidos y necesarios a efectos de mejorar los procesos de toma de decisiones, y ambos tipos de estudios habrían de ser cobijados bajo el manto común de las *ciencias de las políticas*, que en la renovada visión de Lasswell deberían poseer tres atributos básicos: i) Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor que debe ser estudiado; ii) Orientación hacia problemas: se busca el esclarecimiento de Metas, Tendencias, Condiciones, Proyecciones y Alternativas; iii) Diversidad (pluralismo metodológico): los métodos utilizados son múltiples y diversos. En buena medida, esta conciliadora síntesis lasswelliana acompañó a una tácita división social del trabajo intelectual a partir de los años '70: las universidades y los centros de investigación académicos serían principalmente el espacio de producción del *knowledge of*, mientras que las agencias estatales y un creciente número de Think Tanks serían los espacios privilegiados de

producción del *knowledge in*<sup>11</sup>  
(Cfr. Cuadro Nro. 1).

En tal sentido, la década del '70 será testigo de la expansión y consolidación del campo de estudio de las políticas públicas, junto con el surgimiento de nuevos debates y replanteos. Por un parte, hacia 1972 y con financiamiento de la Fundación Ford, se lanza una línea de apoyo a los nuevos programas de postgrado en políticas públicas en distintos centros académicos estadounidenses: Ann Arbor, Austin, Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Rand y Stanford. Asimismo, se fundan algunas de las principales publicaciones periódicas del área (por ejemplo, *Policy Sciences* en 1970), y se multiplican proyectos de investigación, congresos y reuniones académicas.

Simultáneamente, las usinas de pensamiento experimentarán un marcado crecimiento y una paulatina diversificación. En general, distintos autores coinciden en señalar que los centros de investigación y análisis de políticas públicas tuvieron tres grandes momentos de creación (Haass, 2002) (Abelson, 2002) (Stone, 1996:17). Para el caso emblemático de los Estados Unidos, una primera generación, hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, estuvo ligada a un movimiento orientado a profesionalizar el gobierno y mejorar la Administración. Algunos ejemplos serían el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), antecesor de la Institución Brookings (1927), o la Institución Hoover (1919). Un segundo momento se produce a partir del final de la Segunda Guerra, cuando comienza a emplearse la expresión "think tanks", y los centros de investigación se orientan

<sup>11</sup> La distinción de Lasswell entre dos tipos de conocimiento no es idéntica a la distinción entre "conocimiento básico" y "conocimiento aplicado", aunque se vincula con ella. Podría decirse que tanto "conocimiento en" como el "conocimiento de" son formas de conocimiento aplicado.

fuertemente a analizar la agenda internacional en el marco de la Guerra fría y los desafíos del liderazgo mundial estadounidense. Un ejemplo típico de esta generación será la Corporación Rand (1948), vinculada a la Fuerza Aérea norteamericana, y que fue pionera en la realización de estudios sobre análisis de sistemas, teoría de juegos y negociación estratégica. Finalmente, una tercera oleada emergió hacia los años '70: estas nuevas usinas estarán concentradas, tanto en la "defensa de causas" como en la investigación, buscando generar "asesoramiento oportuno que pueda competir en un congestionado mercado de ideas e influir en las decisiones sobre políticas" (Haass, 2002:2). La Fundación

Heritage (1973) o el Instituto Cato (1977) serían ilustraciones típicas de esta nueva generación de Think Tanks.

Pero hacia finales de los años '70, y comienzos de los '80, también se iniciará una época en que comenzará a revisarse una cierta visión "lineal", e incluso ingenua, de la relación entre producir conocimiento especializado y aplicarlo en el ámbito de la toma de decisiones. En gran medida, las dos alas del proyecto de Lasswell se encontraron con serias dificultades para traducir su saber experto en decisiones, y debieron abocarse a reconsiderar algunos de sus planteos originales: los "sinópticos" no alcanzaron los objetivos prome-

**Cuadro Nro. 1:** Dos formas de conocimiento aplicado referido a las políticas

<i>Knowledge in</i>	<i>Knowledge of</i>
<p>El "conocimiento en" es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las "mejores" opciones.</p> <p>El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas.</p> <p>La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en tiempo real ("aquí y ahora")</p> <p>La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones (<i>issues</i>) y las políticas específicas (<i>policies</i>).</p> <p>El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (<i>policy analysis</i>).</p> <p>Producido básicamente en Agencias Estatales y <i>Think Tanks</i>.</p>	<p>El "conocimiento de" está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas.</p> <p>El actor que produce conocimiento mantiene una distancia crítica con el proceso de elaboración de políticas.</p> <p>La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real.</p> <p>La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las <i>policies</i> con la problemática sociohistórica e institucional de la <i>Politics</i> (relación <i>policy/politics</i>).</p> <p>El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos (<i>policy studies</i>).</p> <p>Producido básicamente en Universidades y Centros de Investigación académicos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

tidos en las áreas de defensa y seguridad con Johnson y en los sistemas de planeación, programación y presupuesto; los "incrementalistas", por su parte, tuvieron sus propios problemas al llevar adelante los programas de la "Gran Sociedad" y la "Guerra contra la Pobreza". Comenzó a reconocerse que los propios expertos habían recomendado políticas con *información insuficiente*, que se había subestimado el análisis de la *implementación*, o que se había descuidado la problemática de la *evaluación* (Pressman & Wildavsky, 1984).

Poco a poco, fue haciéndose manifiesto que era necesario revisar -con una visión integral- los problemas de la articulación entre conocimiento especializado y elaboración de políticas públicas. En esta línea, el actual interés por el estudio de la problemática es fruto, por un lado, del nuevo papel que cumple el conocimiento experto y las organizaciones productoras de expertise en el marco de las transformaciones globales entre Estado, mercado y sociedad civil, y por otro, de la autorreflexión crítica de los propios especialistas acerca de los usos y la influencia real del conocimiento científico en la toma de decisiones. En el primer caso, y como ha señalado James G. McGann al referirse a aquellas organizaciones comprometidas con el estudio de problemas globales,

...en el mundo ha habido una verdadera proliferación de centros de investigación y análisis que comenzó en la década de los '80 como resultado de las fuerzas de la mundialización, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de problemas transnacionales. Dos terceras partes de todos los centros de investigación y análisis que existen hoy se establecieron luego de 1970, y más de la mitad a partir de 1980 (2002:3).

Pero la referencia cuantitativa no debe hacernos perder de vista los cambios cualitativos que comportan, y la percepción de frecuentes

"cortocircuitos" entre la esfera del *expertise* y la esfera de toma de decisiones. Si durante las décadas del cincuenta y del sesenta existía una confianza casi ciega en la validez de la "cadena dorada" que unía el saber científico con las necesidades de elaboración de las políticas públicas en los países centrales, la situación actual ha cambiado de manera significativa. Rara vez, nos recuerda Björn Wittrock (1991: 408) citando a Carol Weiss (1977), alguien se atrevió a dudar de que "utilizar la investigación de la ciencia sociales para las políticas públicas es una cosa buena..., usarla más es mejor, y aumentar su uso significa mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales". Sin embargo, la expansión en los años siguientes de las propias ciencias sociales, de un lado, junto con los reiterados esfuerzos por vincular a éstas con los procesos de elaboración de políticas, de otro, pronto comenzaron a evidenciar las limitaciones de la ingenua doctrina que predicaba cierto automatismo unidireccional en la relación entre saberes especializados y gestión estatal. En buena medida, las preocupaciones actuales sobre los usos sociales del conocimiento son una respuesta a las ayer infladas, y hoy devaluadas, "pretensiones de la revolución racionalista... de racionalizar todo plan y coordinar las políticas públicas en un número cada vez mayor de ámbitos, y cada vez más hacia el futuro, con ayuda de toda una variedad de técnicas de administración" (Wittrock, 1991: 410).

Estas constataciones nos dejan en las puertas de una paradoja. "Tanto el crecimiento de la investigación social como la cientificación del procesos de políticas son procesos sociales de importancia fundamental en...Occidente", pero como contrapartida, "una y otra vez encontramos informes de científicos sociales que se quejan de que no se les escucha, y de responsables de políticas que se quejan de haber recibido muy poco que valiera la pena" (Wittrock, 1991: 409). Tal parece que la complejidad problemática

de los vínculos entre la esfera del conocimiento científico especializado y la esfera político-institucional, donde se gestan y se implementan las políticas, está ahora en el centro de la escena.

### III) REFLEXIONES FINALES

Vamos a aprovechar el espacio de estas notas finales para revisar el itinerario del campo analítico de las políticas públicas desde la perspectiva de la polémica sartoriana. Como vimos, el debate en torno al artículo de Sartori involucra al menos cuatro cuestiones diferentes: la identificación de la disciplina, su modelo ideal, los problemas, desvíos o defectos que enfrenta en la actualidad, y las estrategias de superación.

En el primer caso la respuesta es sencilla: hemos tomado como referencia el campo de estudios de las políticas públicas tal como se desarrolló en los Estados Unidos desde principios de los años cincuenta. La generación fundadora formada por autores como Lasswell, Lindblom o Wildavsky, es contemporánea de autores como Linz, Rokkan o Sartori. Ambas generaciones compartieron análogos desafíos, se desarrollaron en el mismo contexto socio-histórico y epistemológico, y se plantearon objetivos estratégicos similares.

Pero a poco de andar sus derroteros comienzan a separarse respecto del ideal científico. Ciertamente, en este segundo aspecto, el debate entre "sinópticos" y "antisinópticos" testimonia la dura confrontación entre dos maneras de pensar el estudio de las políticas (como ciencia "dura" o como "arte"), pero desde sus inicios el propio Lasswell se dio cuenta de la necesidad de constituir un tipo de saber interdisciplinario. La nueva ciencia debía ser una ciencia en plural (*policy sciences*), que combinara los aportes del amplio espectro de disciplinas de las ciencias sociales, pero también los saberes de otros campos. Así, las decisiones de políticas de salud

no pueden ser hechas a espaldas de los avances de las ciencias médicas; la geología tiene muy útiles recomendaciones para hacer a una política minera; y los entomólogos pueden dar consejos fundamentales a la hora de definir un subsidio para el control de plagas en el marco de una política de desarrollo agrario sustentable.

Este obligado diálogo disciplinar ha tenido importantes consecuencias estructurales para las ciencias de las políticas. Por un lado, evitó identificar el desarrollo del campo en su conjunto con una ciencia tomada como modelo (por ejemplo, la economía). Justamente, a la hora de analizar una decisión pública sobre tráfico de estupefacientes, lo que hace valioso el diálogo entre economistas, psicólogos o juristas –cada uno con sus tradiciones interpretativas y sus respectivos modelos disciplinares– son los aportes diferenciales a la hora de tratar de comprender integralmente el fenómeno. De hecho, las eventuales pretensiones hegemónicas de un tipo disciplinar sobre otros han encontrado reiterados límites en la dificultad de un único saber para comprender el ancho campo de las decisiones. Por otra parte, el mismo Lasswell pensó de entrada que los estudios de políticas públicas debían ser programas de postgrado, en el que graduados en distintas disciplinas encontrarán un espacio de producción interdisciplinaria de saber en torno a las decisiones, y con ello, se encontraba un límite estructural adicional a la pretensión epistemológica de un saber particular para subordinar al resto.

En tercer lugar corresponde pensar los defectos, las promesas incumplidas o los desafíos de los estudios de política pública, y en este caso es difícil no coincidir con algunas de las preocupaciones de Sartori, en particular la que se refiere a la siempre problemática vinculación entre teoría y práctica. Aunque en este caso quizá corresponda una aclaración inicial: buena parte

del tenor de los defectos se recorta siempre sobre el telón de fondo del tamaño de las expectativas; en otros términos, a mayores expectativas, es probable que seamos más proclives a caer en deprimentes descubrimientos acerca de lo lejos que estamos de las metas inicialmente propuestas, mientras que otros –que juzgarían aquellas metas como inalcanzables o exageradamente exigentes– serán más permeables a valorar evolutivamente los logros alcanzados. En definitiva, se trata de cierto aliento utópico y cierto ánimo pragmático que conviven en toda discusión disciplinar.

En tal sentido, ¿qué tipo de influencia ejercen y/o deberían ejercer los saberes expertos en los procesos de elaboración de políticas? Carol Weiss elaboró una conocida clasificación para analizar la vinculación entre tres diferentes productos de la investigación y su posible impacto sobre las políticas: la investigación como *datos*, como *argumentos* y como *ideas*. En todos los casos, Weiss remarca con realismo que “la investigación de políticas o cualquier otro tipo de investigación no va a determinar la principal dirección de la política”; antes bien, los políticos y funcionarios “poseen convicciones ideológicas y constelaciones de intereses, que en gran parte determinan el rumbo que ellos siguen”. El lugar de la investigación en la esfera de la política pública se conforma, las más de las veces, con “iluminar las consecuencias de las diversas opciones, para que quienes ocupan los cargos de autoridad puedan saber lo que obtendrán y aquello a lo que renunciarán al seleccionar un rumbo particular. La investigación de políticas es un actor de reparto en el drama de la hechura de políticas” (1991: 378-379).

En el caso de la investigación de políticas como ideas, el modelo ilustrado de Weiss supone que

...la investigación de la ciencia social no

tanto resuelve problemas cuanto ofrece un medio intelectual de conceptos, proposiciones, orientaciones y generalizaciones empíricas. Ningún estudio en sí mismo ejerce mucho efecto, pero, a la larga, los conceptos llegan a ser aceptados... Durante un período, y con mucha investigación, las ideas... se filtran hasta la conciencia de los funcionarios de las políticas y los públicos atentos. Llegan a desempeñar un papel en la manera en que los encargados de políticas definen los problemas y las opciones que examinan para hacerles frente... En este punto de su desarrollo, la *ilustración* puede ser el uso más sabio que se dé a las ciencias sociales (1978: 77).

En este esquema, “las ideas procedentes de la investigación entran en circulación”, se filtran por “una variedad de fuentes”, y “al ser absorbidas por el pensamiento convencional moldean las suposiciones de la gente acerca de lo que es importante, de lo que debe hacerse y de las soluciones que probablemente ayudarán a alcanzar los fines deseados” (1991: 384).

Por su parte, la investigación de políticas como *argumentos* “comienza con un conjunto de valores (sean los del investigador, los del cliente o los del empleador), y sólo considera opciones dentro de esta gama ideológica”, por lo que se añade una “actitud de defensa activa y recomendación”. Este tipo de investigación tiene tres ventajas para el tomador de decisiones: i) “Le ahorra tiempo y trabajo; no tienen que descifrar las implicaciones de la investigación”; ii) “el argumento relaciona explícitamente la investigación con el problema en cuestión. Dice: por causa de la información a, b y c, cámbiese el artículo 4 inciso (a) en tal y tal sentido”; iii) “la integración de argumento y evidencia forma un... paquete para emplearlo en las negociaciones burocráticas

o legislativas" (1991: 385-386). Como es claro de ver, los grupos de interés y las organizaciones de cabildeo "diseminan cantidades considerables de información analítica, con objeto de fortalecer sus posiciones... es allí donde la investigación como argumentos (*advocacy*) parece florecer más abiertamente" (1991:386).

En lo que respecta a la investigación de políticas como datos, podríamos decir que hasta finales de la década del '70 y principios de los años '80, se daba por sentado —desde una perspectiva racionalista estrecha— que lo que "deseaban los formuladores de las políticas era precisamente lo que los investigadores eran más capaces de ofrecer: datos, descubrimientos y conclusiones de investigación". Sin embargo, "cuando los científicos sociales se ponían a estudiar los efectos de la investigación sobre las decisiones del gobierno, encontraban muy poco efecto". La respuesta es que las "convicciones ideológicas" y el "interés egoísta" de los actores y sus organizaciones "tomaban precedencia sobre los datos" (1991: 379).

En líneas generales correspondería hablar de dos usos básicos de los datos científicos en el proceso de elaboración de políticas. Por un lado, tendríamos un uso propio o *substantivo*, en el que los datos cumplen el papel de "experiencias falsadoras" (a la Popper), y a partir de su conocimiento, llevan a abandonar o cambiar una orientación de políticas de manera significativa. Esto de alguna manera es raro en la política y en la ciencia, porque como la tradición kuhniana ha puesto de manifiesto, no se cambia una teoría o un paradigma en virtud de que algunos datos los "refuten", de la misma manera que nunca se espera completar toda la evidencia posible antes de actuar. Las políticas, como las teorías, al decir de Lakatos, "navegan por un mar de anomalías" hasta que no aparezca una teoría o una política "mejor" (y con posibilidades de ser llevada

realmente a la práctica). En cualquier caso, y la experiencia de diversos estudios así lo corrobora, en ámbitos específicos puede mostrarse que la utilización de nueva información ha colaborado para cambiar significativamente una orientación de políticas. Por otra parte, nos encontraríamos con un uso *instrumental* (o retórico): en muchos casos, nos recuerda Weiss, "los descubrimientos de la investigación se utilizan básicamente cuando ayudan a los actores de las políticas a hacer lo que ya deseaban hacer" (1991: 380). De aquí también el uso sesgado de la información técnica en el debate público.

Como resumen, habría que decir que las tres formas de investigación (ideas, argumentos y datos) se combinan e interactúan a lo largo de todo el proceso de formación de políticas. No puede hablarse, por tanto, de la prioridad de una forma de conocimiento por sobre la otra, aunque quizá pueda conjeturarse que haya una mayor preeminencia de las ideas en los tramos iniciales, especialmente en la definición del problema y la estructuración de la agenda pública, cuando se establecen los lineamientos estratégicos generales por la que discurrirá la política, y una mayor preeminencia de los datos al momento de la implementación y la evaluación, cuando la dirección de la política está definida, ocupando la argumentación el rango medio del proceso, especialmente en la fase de formulación de alternativas y toma de decisiones. En todo caso, estas observaciones no son nada más que hipótesis de lectura para un proceso en el que hay que ver en cada caso, y empíricamente, dónde, cómo, a través de qué canales y mediante qué intermediarios se produjo la mayor influencia de las ideas, los argumentos o los datos.

Finalmente, llegamos al momento de las estrategias. En este punto, otra vez, es difícil no reconocer que las propuestas de Sartori son valederas. En particular, su doble recomen-

dación de "pensar antes de contar" y de "usar la lógica al pensar" son difíciles de objetar. Pero también podríamos decir que son insuficientes. Entre otras razones, porque la solución a los problemas que enfrentan los saberes sobre la política y las políticas no es sólo epistemológica sino también político-institucional.

En tal sentido, buena parte de los científicos sociales sigue todavía preso de cierta imagen unilateral de la "transferencia" de conocimientos: habría un lugar privilegiado, la universidad o los centros de enseñanza, que producen el saber, y otros espacios (los partidos, las instituciones públicas, los movimientos sociales, las organizaciones populares, etc) que "reciben" el conocimiento válido, académicamente constituido. Frente a esta visión tradicional, la noción de "vinculación" plantea un esquema de diálogo de mutuo aprendizaje, entre los saberes prácticos de quienes tienen cotidianamente que resolver problemas (de política o de gestión, de conformación de consensos o de organización) y los saberes propios del desarrollo de la investigación científica. Este diálogo entre diferentes no opera mediante mecanismos de transferencia vertical, sino más bien por canales y redes horizontales de intercambio (Scott, 1996) (Gibbons et al., 1997), y entre otros aspectos, permite mejorar la calidad del debate público en el proceso de elaboración de las políticas (Stein et al, 2006). Quizá una importante tarea que los académicos del campo de las ciencias sociales tenemos por delante es la de abocarnos a la conformación, ampliación y/o profundización de estos espacios, desde los cuales podemos repensar no sólo de dónde venimos, sino lo que es más importante, hacia dónde vamos.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Abelson, Donald E.** (2002), "Los think tanks y la política exterior de los Estados Unidos en perspectiva histórica", *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (<http://usinfo.state.gov/journals/>), volumen 7, número 3.
- **Abelson, Donald E.** (2002a), *Do Think Tanks Matter? Assessing the impact of public policy institutes*, McGill-Queens University Press.
- **Aguilar Villanueva** (1993), Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols. , México DF, Miguel Angel Porrúa.
- **Bell, Daniel** (1993), "Las guerras culturales en USA (1965-1990)", *Claves de Razón Práctica*, N 32 y 33.
- **Bobbio, Norberto** (1993), *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Paidós, 1998.
- **Brunner, José Joaquín** (1996), "Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento", *Nueva Sociedad*, N° 146.
- **Camou, Antonio** (1997), "Los Consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad* (Venezuela), 152.
- **Camou, Antonio** (1999), "Los Consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo", *Cuadernos del CISH* (UNLP, Argentina), año 4, Nro. 5.
- **Camou, Antonio** (2006), "El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la

Argentina democrática (1985-2001), Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, BsAs, Prometeo.

- **Cansino, César**, *La muerte de la ciencia política*, BsAs, Sudamericana, 2008.
- **Colomer, Joseph** (2004), "La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori", *Política y Gobierno*, vol. XI, Nro. 2, segundo semestre de 2004, pp. 355-359.
- **Coser, Lewis A.** (1965). *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México, FCE, 1968.
- **DeLeón, Peter**, "Sucesos políticos y las ciencias de las políticas" (1991), en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, FCE, 1999.
- **Garson, David** (1986), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Aguilar Villanueva, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- **Gibbons, Michael; Limoges, Camille; Nowtny, Helga; Schwartzman, Simon; Scott, Peter y Trow, Martin** (1997), La nueva producción de conocimiento. *La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Ediciones Pomares - Corredor.
- **Haass, Richard N.** (2002), "Los think tanks y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas", *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacio-
- nal) (<http://usinfo.state.gov/journals/>), volumen 7, número 3.
- **Hecló, Hugh** "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo" (1978), en Luis F. Aguilar Villanueva, *Antología de Políticas Públicas*, Tomo 2, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1992.
- **Laitin, David D.** (2004), "¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que 'la ciencia política estadounidense no va ningún lado'", *Política y Gobierno*, vol. XI, Nro. 2, segundo semestre, pp. 361-367.
- **Lindblom, Charles E.** (1980), *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1980), México, MAP & Miguel Angel Porrúa.
- **McGann, James G.** (2002), "Los think tanks y la transnacionalización de la política exterior", *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional) (<http://usinfo.state.gov/journals/>) volumen 7, número 3, noviembre de 2002.
- "Hacia una estrategia de investigación" (1977), en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.
- **Panebianco, Angelo**, "Sartori y la ciencia política", *Metapolítica* (México), Volumen 10, Nro. 49, septiembre-octubre de 2006.
- **Pasquino, Gianfranco**, "Números y política. Contar en la ciencia política lo que cuenta", *Andamios* (México), volumen 6, Nro. 11, agosto de 2009.
- **Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky** (1984), *Implementación*, México, FCE, 1998.

- **Sartori, Giovanni** (1979), *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1992.
- **Sartori, Teoría de la democracia** (1987), tomos I y II, México, Alianza, 1997.
- **Sartori, Giovanni & Leonardo Morlino** (eds.) (1991), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1994.
- **Sartori, Giovanni**, "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Política y Gobierno*, vol. XI, Nro. 2, segundo semestre de 2004, pp. 349-354.
- **Schedler, Andreas**, "La ciencia política a examen" (entrevista de Sergio Ortiz Leroux y Moisés Pérez Vega), *Andamios* (México), volumen 6, Nro. 11, agosto de 2009.
- **Scott, Peter** (1996), "El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento", *Pensamiento Universitario*, Nro.8, nov. 1999.
- **Smith, James A.** (1991), *The Idea Brokers. Think tanks and the rise of the new policy elite*, New York, The Free Press.
- **Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echevarría, Eduardo Lora y Mark Payne** (2006), *La Política de las Políticas Públicas*, Washington DC, BID, Informe.
- **Stone, Diane** (1996), *Capturing the political imagination. Think tanks and the policy process*, London, Frank Cass.
- **Stone, Diane**, "Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas", *Global Social Policy*, vol. 1 (3), 2001, pp. 338-360.
- **Stone, Diane & Andrew Denham** (2004), *Think Tank Traditions. Policy research and politics of ideas*, Manchester University Press.
- **Wagner, Peter, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman** (comps.) (1999), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (1991), México, FCE.
- **Weiss, Carol** (1977), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA, Lexington Books.
- **Weiss, Carol** (1978), "Improving the linkage between social research and public policy", en L. E. Lyn (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington DC, National Academy of Sciences.
- **Whitehead, Laurence** (1997), "La política del conocimiento especializado en América Latina: Atecedentes y tendencias contemporáneas", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Nro. 30.
- **Wittrock, Björn** (1991), "Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción", en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, FCE, 1999.

## HACIA EL REGISTRO SURAMERICANO DE GASTOS DE DEFENSA CONSTRUYENDO CONFIANZA, MATERIA PRIMA DE LA INTEGRACIÓN

Por Gustavo Sibilla

### I. INTRODUCCIÓN

El debate regional sobre el empleo de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos será recordado como una prueba precoz a la embrionaria entidad de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en el año 2009. La Cumbre Presidencial de Bariloche de Agosto solo habrá dejado, en definitiva, el saldo de algunas actuaciones histriónicas y una idea del largo camino que le queda por recorrer a la región para afianzar consensos indispensables.

El tránsito hacia la consolidación de un proyecto político de integración regional deberá sortear aún numerosos obstáculos. El primero es, sin duda, el de la credibilidad y compromiso de sus propios integrantes. La evolución de la discusión sobre las bases llegó en momentos álgidos a exaltar ánimos que empujaron a la UNASUR al borde de un primer desmembramiento. El Consejo de Defensa Suramericano, reunido ad hoc en Quito, obviamente no pudo hallar una fórmula técnica en medio de la polvareda en suspenso de la incertidumbre política.

Una visión pesimista dirá que, con este debut, la UNASUR ya ha certificado que no podrá proyectarse como ámbito prolífico en acuerdos de fondo para solucionar la problemática regional. Eso porque no podrá siquiera ponerse de acuerdo sobre cual es esa problemática y en cambio deberá seguir acep-

tando la existencia de visiones nacionales fragmentarias. Construcciones que se cimientan en realidades de origen distintas y en paradigmas de desarrollo con fuertes matices. Convicciones dogmáticas disímiles respecto a la naturaleza de la intervención estatal, estrategias de inserción internacional que, por un lado, apuestan al multilateralismo y al crecimiento hacia afuera frente a otras que privilegian la protección industrial con mercados cautivos y el crecimiento hacia adentro, por el otro. Visiones nacionales que entienden que la lucha contra las nuevas amenazas es militarizable (aduciendo que aquellas ya han mutado a nuevos conflictos) en contraste a otras que ratifican la dicotómica fórmula defensa externa-seguridad interna, manteniendo por doctrina a las fuerzas armadas al margen de la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Este pesimismo escéptico verá con naturalidad, entonces, la emergencia pragmática de posturas de política exterior que no duden en priorizar alineamientos extra-regionales, si entienden que éstos contribuyen en mayor medida a la resolución efectiva del problema nacional.<sup>1</sup>

Una visión optimista (indispensable en todo proceso creativo) aceptará que la UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano están dando apenas sus primeros pasos, reconocerá con realismo los desafíos y propondrá emprender la Gran Marcha de su maduración.

La propuesta de creación del Registro

<sup>1</sup> El Plan Colombia ha implicado desde su creación transferencias superiores a los 8.000 millones de dólares.

Suramericano de Gastos de Defensa se inscribe en esta segunda visión. Pretende convencer de la necesidad de invertir en la construcción de confianza para consolidar la integración. La confianza es la base de toda relación madura en cualquier nivel de interacción, sea local o global. A su turno, la confianza tiene como condición necesaria (mas no suficiente, se aclara) a la transparencia. En secuencia lógica, sin transparencia no es posible la confianza, sin esta última la integración no avanza.

La iniciativa que se formula aspira a contribuir a la generación de un mecanismo de transparencia regional que permita, al menos, alejar perspectivas de conflictos causadas por problemas de percepción. A pesar de su apariencia inicial de mero instrumento metodológico, no es un aporte que deba desdeñarse ligeramente. La Historia está plagada de guerras que se larvaron y terminaron saliendo de la crisálida por mala interpretación de las intenciones.

Si las intenciones volcadas en los documentos constitutivos de la UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano reflejan el sentir íntimo de las naciones del subcontinente, no debería levantar mayor polémica el requerimiento de que la región se informe anualmente a sí misma cuanto y en qué piensa gastar su presupuesto de defensa. Si la UNASUR no es capaz de confiarse a sí misma algo que muchos de sus miembros ya vienen regular y voluntariamente haciendo ante las Naciones Unidas desde hace varios años, entonces dejará lugar a la duda sobre si la causa de esa omisión hay que rastrearla en una negligente miopía de su conducción o en una deliberada (y sospechosa) intención por no dejar al resto ver *más allá*.

## II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

El presupuesto de defensa de un país constituye uno de los indicadores más relevantes de su política en el sector, tanto para el público interno que lo financia como para otros países que pueden sentirse inseguros por las señales que en él interpretan. Por esta razón, la transparencia presupuestaria en defensa posee dos dimensiones analíticas: una dimensión nacional y una dimensión internacional. Este trabajo se concentrará en la segunda.

Según desarrollaremos, los dos paradigmas contrapuestos de la teoría de las relaciones internacionales (realismo y liberalismo) arriban a la misma conclusión: la transparencia presupuestaria en defensa constituye un factor crucial dentro de las dinámicas regionales de seguridad.

Desde una perspectiva realista, la transparencia contribuye a evitar los errores de percepción entre actores internacionales. Los mismos podrían conducir a una sobreestimación de las capacidades ajenas y la asunción de intenciones belicistas y, consecuentemente, poner en marcha el "círculo vicioso" del dilema de seguridad y las carreras armamentistas.

Por el lado liberal, la transparencia reduce la desconfianza y permite la cooperación entre Estados.

### II.A. EL PARADIGMA REALISTA

Partiendo de la teoría realista estructural de Kenneth Waltz, es posible afirmar que el comportamiento de los Estados en el plano internacional se encuentra limitado por la estructura del sistema. Ésta los constriñe y genera regularidades (semejanzas de procesos y desempeños), a pesar de las diferencias en los atributos de los actores (regímenes políticos, instituciones económicas y sociales, compro-

misos ideológicos, etc). (Waltz, 1986)

Según el autor, una estructura se define por la disposición de sus partes y sólo cambios en ella constituyen cambios estructurales. Las unidades yuxtapuestas de diferente manera se comportan en la interacción, de forma diferente, produciendo resultados diferentes. (Waltz, 1986: 122)

La estructura internacional se caracteriza por tres elementos: el principio ordenador, las funciones de sus partes y la distribución de capacidades relativas (poder relativo). En cuanto al primero, los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos (no existe un gobierno central y ningún Estado posee la facultad legítima de mandar sobre otros). Por otro lado, las unidades del sistema (los Estados) no están formalmente diferenciadas por medio de las funciones que desempeñan, es decir, no existe en el orden internacional división del trabajo. Consecuentemente, las estructuras se caracterizan por su descentralización y anarquía y por la simetría de funciones de sus unidades, y sólo pueden variar por cambios en la distribución de poder relativo. Los cambios en la estructura modifican las expectativas acerca de los comportamientos de las unidades y de los resultados que sus interacciones producirán. (Waltz 1986: capítulo 6)

En breve, el comportamiento de los Estados está limitado por su posición en la estructura internacional, la que se define por su capacidad relativa (o poder relativo).

De acuerdo a John Mearsheimer (quien comparte con Waltz la idea de que el comportamiento de los Estados depende de su posición relativa en el sistema internacional), los grandes poderes están continuamente buscando ganar más poder a costa de sus rivales, con la

hegemonía como objetivo último. Sostiene que el poder es de "suma cero", por lo que la ganancia de unos implica la pérdida de otros. (Mearsheimer: capítulos 1 y 2)

Esta lógica de maximización de poder se explica por cinco elementos característicos del sistema internacional:

- El sistema es anárquico;
- Los Estados poseen capacidades ofensivas (potencialmente peligrosas para otros Estados);
- Los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de los otros (éstas pueden ser falsas o variar);
- La supervivencia es la meta última de los Estados;
- Los Estados son actores racionales.

Si bien ninguna de las características enunciadas determina por sí sola el comportamiento global de los Estados, tomadas en su conjunto crean incentivos para actuar agresivamente en busca de poder. (Mearsheimer 2001: 29-32)

La lógica de maximización de poder conduce, de este modo, al fenómeno denominado "dilema de seguridad". Siguiendo a John Herz, en una situación de anarquía, los Estados están siempre preocupados por su seguridad, temiendo ser atacados, subyugados, dominados o aniquilados por otros Estados. A fin de lograr una mayor seguridad, los mismos buscan acumular poder lo que, como contrapartida, disminuye la seguridad de los otros Estados incitándolos a prepararse para lo peor. Debido a que ningún Estado puede sentirse completamente seguro en un mundo tan competitivo, esta lucha por el poder es continua, y el círculo vicioso de la seguridad, o dilema de seguridad, se repite una y otra vez. (Herz 1950: 157)

Las carreras armamentistas pueden comprenderse en vista de esta lógica. En términos de Hans Morgenthau, el armamento militar es el mejor medio con el que cuentan los Estados para mantener o reestablecer el equilibrio de poder a su favor. El incremento repentino en el arsenal de un Estado (incremento de poder relativo) genera un desequilibrio de poder e inseguridad en el resto, que a su turno busca aumentar su propio arsenal para restablecer el equilibrio original. El corolario de las carreras armamentistas es el constante incremento de los arsenales militares a nivel global, profundizando los niveles de temor, sospecha e inseguridad. (Morgenthau 1986: 223)

Colin Gray describe las que, a su criterio, constituyen las condiciones mínimas para la existencia de una carrera armamentista: debe haber dos o más partes que se perciban entre sí como adversarios, que se encuentren incrementando sus arsenales a una tasa acelerada y estructurando sus posturas militares respectivas en atención al comportamiento pasado, presente y futuro (potencial) de las otras partes. En breve, los actores deben marchar a su propio ritmo, persiguiendo una lógica doméstica, pero sus actividades deben actuar como un "disparador" para los otros actores. La competencia puede verse acelerada por el hecho de que los actores no compartan una lógica estratégica común. (Gray 1971)

Es posible que una carrera armamentista se desarrolle sin que exista un antagonismo político abierto entre las partes. Un incremento unilateral de las capacidades militares, tal vez sólo como medida de precaución, puede dar inicio a un ciclo armamentista intermitente, sacando a la luz antagonismos no apreciados previamente. (Gray 1971)

Gray menciona siete razones principales

por las que los Estados se involucran en carreras armamentistas:

- Disuasión (evitar comportamientos militares hostiles por parte de otros Estados);
- Defensa (asegurarse un resultado favorable en caso de guerra);
- Diplomacia (aumentar su poder de negociación);
- Existencia de una amenaza funcional (necesidad de un enemigo externo por razones domésticas);
- Intereses creados (presión de grupos de interés particulares);
- Reputación (mantener o incrementar el prestigio);
- Razones tecnológicas (necesidad de renovar los armamentos para evitar su obsolescencia).

El autor señala cinco posibles resultados de una carrera armamentista: la guerra; la bancarrota o agotamiento de una, dos o más partes; la victoria de una de las partes y, consecuentemente, la derrota de la/s otra/s; la finalización en paridad; y por último, la resolución de las diferencias políticas y disolución de la competencia. (Gray, 1971)

Con respecto a la relación entre las carreras armamentistas y la guerra, es posible distinguir dos hipótesis extremas en la literatura: por un lado, aquella que afirma que una carrera armamentista inestable sólo puede resultar en una guerra (Richardson); y, por el otro, la hipótesis de que las carreras armamentistas y las guerras son fenómenos completamente independientes (Lambelet, 1975)

En el medio de la discusión se puede encontrar una tercera perspectiva, sostenida por Michael Wallace. Este analista se dispuso a estudiar empíricamente la correlación entre

carreras armamentistas y conflictos armados. Wallace testeó sus hipótesis en el período 1816-1965, considerando disputas serias y guerras entre grandes potencias. Llegó a la conclusión de que aquellas naciones que se habían enfrentado en guerras se caracterizaron por un crecimiento militar (simultáneo) significativamente más rápido en el período inmediatamente anterior a la contienda que aquellos países que resolvieron sus disputas por otros medios. (Wallace, 1979)

Por consiguiente, puede afirmarse que la relación entre carreras armamentistas y escalada bélica es muy fuerte. No obstante, no se ha probado la existencia de una relación de causalidad, sino solamente que el rápido crecimiento militar competitivo está fuertemente correlacionado a la escalada de disputas a guerras. (Wallace, 1979)

En la lógica del dilema de seguridad y las carreras armamentistas, la percepción de poder es esencial. No sólo importa el poder real (objetivo) con el que cuentan los Estados, sino también la percepción (subjetiva) que los demás estados poseen. Una carrera armamentista puede desencadenarse como consecuencia de la percepción de que una de las partes ha incrementado aceleradamente su poder militar, generando un desequilibrio, más allá de que ese incremento haya tenido lugar en la realidad.

Jervis ha estudiado el papel de las percepciones erróneas en el desencadenamiento de guerras entre Estados. Con el término "percepciones erróneas" refiere a deducciones inadecuadas, errores de cálculo e interpretaciones equivocadas sobre cómo los otros responderán a las propias acciones. Si bien las guerras pueden ocurrir aún cuando las partes se perciban correctamente, los errores de percepción juegan definitivamente un rol de relevancia. En particular, se pueden malinterpretar las

intenciones de los Estados y sus capacidades. En cuanto a las últimas, es más factible que un país precipite un ataque a otro si percibe que las condiciones estáticas le resultan favorables frente a una perspectiva de pérdida de poder relativo. (Jervis, 1988)

En breve, las percepciones erróneas respecto de las capacidades de los Estados favorecen el inicio del "círculo vicioso" del dilema de seguridad y las carreras armamentistas. Aún más, pueden contribuir al desencadenamiento de conflictos armados entre Estados. Consecuentemente, la transparencia presupuestaria en defensa adquiere un rol fundamental. No debe perderse de vista que el presupuesto de defensa, visto en forma dinámica, permite arribar a una de las mejores aproximaciones a las capacidades militares de un Estado.

En conclusión, dentro del paradigma realista, el dilema de seguridad, las carreras armamentistas y las guerras pueden desincentivarse por medio de un flujo de información compartida entre los Estados que contribuya a eliminar las malas percepciones y la sensación de inseguridad.

## II.B. EL PARADIGMA LIBERAL

En contraste con el realista, el paradigma liberal ve en el mundo una comunidad de naciones que posee la capacidad potencial para trabajar en forma mancomunada en la resolución de los problemas globales. Cree en la premisa de que las naciones pueden cooperar, porque las ve capaces de entender que al hacerlo facilitan la consecución de sus intereses y objetivos. Es importante subrayar que, como Robert O. Keohane observa, cuando hay cooperación entre estados soberanos, sus acciones deben llevar a conformidad mutua mediante un proceso de coordinación de políticas. Significa que cuando

se establece un proceso cooperativo, cada parte cambiará su comportamiento conforme con los cambios en el comportamiento de la otra parte. "La cooperación genuina incrementa las recompensas de ambas partes."<sup>2</sup> (Keohane 1994, 45)

Dentro de este gran tronco, la construcción teórica que rescatamos particularmente refiere a la seguridad cooperativa que, como definen Carter, Perry y Steinbruner, se sintetiza en "el compromiso de regularizar el tamaño, la composición técnica, los patrones de inversión y las prácticas operacionales de las fuerzas militares por un consenso mutuo y para el beneficio mutuo." Existen definiciones alternativas de seguridad cooperativa que apuntan en el mismo sentido. De acuerdo a Stares, la misma implica la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan, o pueden generar, desconfianza e incertidumbre. Por su parte, Moodie define a la misma seguridad cooperativa como un proceso donde Estados con intereses comunes trabajan en conjunto por medio de mecanismos acordados para reducir tensiones y sospechas, resolver o mitigar disputas, construir confianza, mejorar las posibilidades de desarrollo económico y mantener la estabilidad de la región. (Moodie 2000).

Otro aporte importante del liberalismo a la Teoría de las Relaciones Internacionales es el análisis de la institucionalización de la política interestatal. Una institución internacional, según se definió desde la mirada del liberalismo, es un conjunto de reglas, o, para citar a Keohane, "un padrón general o categorización de la actividad, o a un arreglo de construcción humana particular, formalmente o informalmente organizado",

(Keohane 1994, 47) que, en general, se vincula a una entidad que trascienda las fronteras estatales.

Más específicamente en el área de la seguridad internacional, la institucionalización tiene un impacto positivo en las relaciones interestatales por cuatro razones básicas: Afecta el cálculo costo-beneficio de los estados; afecta el diseño de sus estrategias; crea confianza en convenciones y normas; y a largo plazo afecta las pautas de amistad/enemistad (Hafdenton, Keohane, Wallander 1999). Cabe observar, sin embargo, que la institucionalización de la política internacional a través de la creación de organizaciones internacionales persigue el objetivo de proteger la integridad territorial de los estados contra las intervenciones coercitivas; preservar la autonomía de los estados contra los efectos políticos de la amenaza del uso de la fuerza militar; y prevenir situaciones de emergencia que amenacen los intereses vitales del estado en cuestión.

Mayor conocimiento de las intenciones del otro a través del flujo de información disminuye los riesgos de sorpresas y crea incentivos de buen comportamiento. Disminuye también la incertidumbre: invertir en la construcción de instituciones, por lo tanto, incrementa la previsibilidad de las acciones. El flujo de información que un estado genera en un proceso de cooperación, a su vez, se transforma en una fuente de influencia cuando el estado desarrolla una historia de credibilidad en la transmisión de la información, y se torna confiable para los demás estados.

A diferencia de la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa no impone ningún

<sup>2</sup> Texto original en inglés. Libre traducción del autor.

compromiso a sus integrantes de involucrarse en la defensa del resto. La seguridad cooperativa más bien propone definir e implementar medidas que disminuyan los riesgos de la guerra. Además, no son medidas en contra de ningún Estado o coalición en particular. La Organización de Seguridad y Cooperación Europea es el ejemplo clásico del régimen de seguridad cooperativa, mientras la OTAN constituye un buen ejemplo de una alianza militar definida en términos de seguridad colectiva.

El concepto de control armamentista, a su vez, se teorizó en los fines de los '50 y principios de los '60 como una perspectiva cuyo fin era el gradual establecimiento de confianza mutua y acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, constituye una alternativa racional a las políticas de desarme que en pleno desarrollo de la Guerra Fría se formularon en oposición a la carrera armamentista en plena expansión entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Los teóricos como Halperin y Schelling que formularon las primeras teorías de control armamentista eran conscientes del peligro de esta carrera que evidentemente se centró en el ámbito nuclear; no obstante, también se dieron cuenta del idealismo de las propuestas de una política de desarme que podría bien hasta ser peligroso para la seguridad nacional. La teoría de control armamentista, por lo tanto, pese a sus objetivos más bien modestos se caracterizó por su realismo. Y, de hecho, es la única que se transformó en políticas prácticas a partir de los primeros acuerdos de limitación de armamentos estratégicos (SALT en sus siglas en inglés) en 1972. Como la seguridad cooperativa, la teoría de control armamentista propone disminuir los riesgos de la guerra, o, como más específicamente definieron Halperin y Schelling, reconoce que la relación militar con potenciales enemigos no se define en puros términos de conflicto y oposición sino involucra un interés

común de evitar una guerra que ninguna de las partes quiere. Los objetivos primarios de la tradicional teoría de control armamentista, entonces, se definen en la reducción del riesgo de la guerra; la reducción de los costos de preparación a una guerra; y la reducción de los daños en el caso en que la guerra ocurra. (Larsen 2002, 8)

Sin entrar en los detalles de esta teoría y su evolución histórica, el vínculo conceptual entre seguridad cooperativa y control armamentista se explicita en el enfoque sobre la disminución de los riesgos de la guerra. Claro, la seguridad cooperativa abarca mucho más que control armamentista; la implementación de la teoría de control armamentista, a su vez, demostró que el alcance de la seguridad cooperativa que podría tener cualquier política de control armamentista depende mucho del contexto histórico del momento. No obstante, ambos al fin y al cabo tienen la disminución del riesgo de la guerra como objetivo principal y en ello radica su relación simbiótica.

Esta observación de orden conceptual es fundamental para evitar el reduccionismo de considerar la ausencia de la guerra como prueba empírica de un principio de paz perpetua. Pues el desafío fundamental de la paz perpetua es el mismo dilema de seguridad, su reducción y hasta neutralización. Por lo tanto, todas las propuestas y proyectos de seguridad cooperativa deben comenzar por la consideración conceptual del mencionado dilema y la necesidad de pensar en su reducción para disminuir los riesgos de abruptas interrupciones en los esquemas de cooperación.

## II.C. LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA<sup>3</sup>

Las medidas de fomento de la confianza y

la seguridad (MFCS) son disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado. En su versión actual, las MFCS surgieron principalmente como parte del Acta Final de Helsinki acordada por la Unión Soviética y los países occidentales con poder nuclear en 1975.

Las MFCS aspiran a influir en las percepciones de los adversarios sobre las intenciones del otro. Su premisa es la creencia de que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares nacionales por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Dicha dificultad puede crear sospechas mutuas sobre intenciones agresivas y precipitar un conflicto militar si los Estados sucumben a las presiones para iniciar una guerra preventiva. Para disipar la desconfianza, las MFCS buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable.

De conformidad con sus disposiciones o contenidos, las MFCS se dividen en 3 categorías:

- Medidas de información y comunicación,
- Medidas de observación e inspección y
- Restricciones militares.

Las medidas de información y comunicación buscan fomentar un mejor conocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y

en tiempos de crisis entre adversarios. El contenido típico de las medidas de información incluye el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales, gastos militares y arsenales, notificación previa de actividades militares importantes y contactos militares. Las medidas típicas de comunicación comprenden los llamados centros de reducción de riesgo, responsables de transmitir y recibir información relevante, así como las llamadas acuerdos de teléfono rojo, que permite a las partes comunicarse rápidamente en tiempos de crisis.

Las medidas de observación e inspección tienen el propósito de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares rutinarias y no rutinarias. Con ello ayudan a las partes a dar por sentado que ciertos preparativos militares inofensivos no son el preludio de una agresión. Las MFCS típicas de observación e inspección autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visitar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o almacenando material prohibido.

Las restricciones militares limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Su objetivo es reducir las oportunidades de una acción militar ofensiva, especialmente por sorpresa, que de otro modo estaría a disposición de los Estados. Medidas típicas de restricción incluyen restricciones en el número y alcance de ejercicios militares de importancia, limitaciones en movimientos de tropas, la desalerta, así como la creación de acuerdos de separación. Las restricciones

<sup>3</sup> Esta sección constituye un extracto adaptado del Capítulo 8 del volumen: *En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. Editado por Steve Tullis y Thomas Schmalberger, 2004. UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la investigación sobre el desarme)

militares también pueden ser adoptadas de manera unilateral. Por ejemplo, una promesa de no primer uso o una política de defensa no ofensiva pueden ser consideradas como restricciones o limitaciones ya que reducen de manera efectiva la habilidad de los Estados para realizar operaciones ofensivas, a pesar de que solo comprometen a una parte.

Otra tipología propuesta para las medidas de fomento de la confianza y la seguridad distingue tres "generaciones". Las de primera generación se caracterizan por sus limitaciones: no son obligatorias; mayormente son bilaterales; carecen de mecanismo de verificación; y su significado militar es prácticamente simbólico. Las medidas de segunda generación poseen presentan los siguientes rasgos: son obligatorias (aunque a priori voluntarias); multilaterales; significativas desde el punto de vista militar; e incluyen mecanismo de verificación. Las de tercera generación son aquellas que constituyen elementos de seguridad cooperativa, estrictamente. Las mismas incluyen, entre otros, mecanismos de consulta multilaterales, desarrollo de sistemas para el intercambio de información militar entre los Estados. (Fontana, 1996).

Las MFCS contemporáneas surgieron en Europa con el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). En la llamada "Canasta I" del Acta se estableció que las partes debían notificar por anticipado cualquier ejercicio militar que involucrara a más de 25.000 efectivos y el intercambio voluntario de observadores militares. En 1986, el Documento de Estocolmo revisó las disposiciones de Helsinki para hacerlas más transparentes. Se redujo el umbral para las notificaciones obligatorias, se hizo forzosa la invitación de observadores a ejercicios militares de importancia, se introdujeron tanto el

intercambio de calendarios anuales como de limitaciones en la realización de ciertas actividades y se estableció el derecho a efectuar visitas de verificación sin derecho a rechazo. En los años '90 las medidas de Estocolmo fueron fortalecidas progresivamente por cuatro Documentos de Viena negociados en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

En el Sudeste Asiático, el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) fue establecido en 1994 como un espacio para debate y consultas sobre cuestiones de seguridad regional. En su segunda reunión en 1995, el Foro decidió establecer un Grupo de Apoyo Intersesional sobre Medidas de Fomento de la Confianza para estudiar y proponer los medios para ampliar un mejor entendimiento y cooperación sobre la seguridad de la región. Las MFCS que recomendó el Grupo y posteriormente endosó el Foro incluyen una serie de intercambios voluntarios de información sobre percepciones y políticas de seguridad y contactos militares.

En el Medio Oriente se han ideado MFCS regionales en el marco del Grupo de Trabajo sobre Control de Armamentos y Seguridad Regional, una de las cinco instancias creadas como parte de las negociaciones multilaterales que complementan las deliberaciones bilaterales de Israel con sus vecinos en el proceso de paz sobre Medio Oriente iniciado en Madrid en 1991. Su objetivo ha sido diseñar MFCS apropiadas y otras medidas de limitación de armamentos.

Las MFCS en Sudamérica datan de antes del fin de la Guerra Fría. Sin retroceder en el tiempo a la búsqueda de antecedentes que pueden rastrearse hasta la época independentista, en el contexto democrático pos-Malvinas el acercamiento entre Brasil y Argentina constituyó

el principal motor de promoción de la cooperación en seguridad. Desde la creación del Grupo de Apoyo a Contadora hasta la eliminación definitiva de las hipótesis de conflicto las iniciativas se multiplicaron. Algunas llegaron incluso a generar áreas de cooperación bilateral permanente, como en el campo nuclear. (Carasales 1997). Una transformación de espectacularidad semejante se produjo respecto a la relación argentino chilena tras la resolución de las controversias limítrofes. Pero, en general, las expectativas de la creación de un régimen sólido de cooperación regional no se concretaron en los '90s. Una de las razones fue que la plataforma de integración, el Mercosur, se circunscribió exclusivamente al ámbito económico sin voluntad política de expandir hacia el área de la seguridad y defensa. Otra, la divergencia en las orientaciones de la política exterior entre Argentina y Brasil a raíz de interpretaciones distintas del fin de la Guerra Fría. Pero sobre todo primó el hecho que la seguridad cooperativa en la pos Guerra Fría se pensara esencialmente en clave hemisférica. (Rojas Aravena 1999)

Sólo después del 11 de septiembre de 2001, la reformulación del Grand Strategy de Estados Unidos en términos de la guerra global contra el terrorismo, así como del "giro a la izquierda" tras el desencanto con el Consenso de Washington, comenzaron a emerger visiones sudamericanas endógenas de seguridad regional. (Bodemer y Rojas Aravena 2005). Sin entrar en los detalles de las causas detrás de esta contextualización subregional de la dinámica de la seguridad internacional en las Américas, la misma ha generado una oportunidad para pensar en la seguridad cooperativa ya en términos de régimen, y no sólo como iniciativas ad-hoc y circunstanciales. Tal régimen proyectado no debiera desprenderse de los avances en

el ámbito hemisférico que se registraron desde los '80; más bien, construir sobre los mismos y consolidarlos por lo menos en una primera etapa en el contexto regional sudamericano.

## II.D. TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN DEFENSA EN LAS AMÉRICAS.

En 1992, Chile propuso a la Conferencia de Desarme de Ginebra una conferencia especial sobre Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad. La propuesta atrajo el apoyo inmediato de otros miembros de la región y, en 1994, bajo los auspicios de la OEA se convocó en Buenos Aires a una reunión de expertos en la materia. Al año siguiente, se celebró la I Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua en Chile, resultando la Declaración de Santiago, de la que surgió un llamado a los países miembros a que gradualmente aceptaran acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares, participaran en el Registro de Armas Convencionales de la ONU, intercambiaran información sobre políticas de defensa nacional y permitieran observadores extranjeros en ejercicios militares nacionales.

El tema de la transparencia de los gastos de defensa se incorpora como un tópico concreto en la II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua (San Salvador, 1998). En ella, los Estados miembros de la OEA manifestándose conscientes de las divergencias metodológicas implícitas en la formulación y ejecución de los presupuestos nacionales de defensa acordaron *"recomendar el desarrollo de estudios para el establecimiento de una metodología común que facilitara la comparación de los gastos en la región"*.<sup>4</sup>

Dos años más tarde, en la IV Conferencia

<sup>4</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?Lang=Esp&Link=http://www.oas.org/consejo/default.htm>

de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) se insistió explícitamente en la importancia del estudio de los procesos de asignación de recursos como mecanismo de construcción de confianza, dejándose constancia de ello en la Declaración Final: *"la transparencia en los procesos presupuestarios y en la gestión de los recursos de defensa son importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua"*.<sup>5</sup>

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, 2002) en el punto 22 de la Declaración Final se consensuó *"fomentar la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas"*.

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004) se recordó que *"la transparencia presupuestaria constituye un factor fundamental de la cooperación en materia de seguridad y defensa, para lo cual es propicia la implementación de metodologías de medición del gasto en defensa como un mecanismo óptimo de confianza mutua"*.

En la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Managua 2006) en el punto 11 de la Declaración Final se acordó *"adoptar las propuestas, iniciativas y conclusiones a que llegaron las Comisiones de Trabajo de la Agenda Temática"*. Puntualmente, respecto a este tema, el Grupo Técnico de Trabajo N° 3 aprobó recomendar a la Asamblea Plenaria la elaboración de una convención interamericana que estableciera una metodología estandarizada para la comparación de los gastos de defensa.

En la VIII Conferencia de Ministros de

Defensa de las Américas (Banff, 2008) en el punto 4 de la Declaración final reafirmaron "su decisión de alentar a los Estados Miembros a que envíen el Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que remitan también una copia de dicha información a la OEA como otro importante avance en materia de transparencia y fomento de la confianza."

Como se puede apreciar en varias de las declaraciones transcritas, la referencia al Informe Estandarizado de las Naciones Unidas es recurrente. Ese informe fue creado en 1980 por la ONU para que los países de todo el mundo reportaran el nivel y composición de sus gastos de defensa con el ánimo de promover un campo de juego claro. Pero la concepción de esta instancia estuvo condicionada de origen por las limitaciones normativas intrínsecas de las Naciones Unidas y por ello, la participación en dicho registro no pudo pautarse sino sobre una base voluntaria. La esperanza radicaba en que la exhibición unilateral de los propios gastos de defensa fuera voluntariamente entendida por los distintos países como una señal externa elocuente de que el planeamiento de uso de su fuerza militar estaba siendo acotado dentro de las previsiones de legítima defensa en los supuestos reconocidos por el derecho internacional.

En lo que refiere a la participación de los Estados suramericanos, ésta ha ido en paulatino ascenso desde apenas 2 en 1985 (Argentina y Chile) hasta los 8 que refleja la Tabla I para el 2007. Esta performance implicó que para ese año 2/3 de los países de la UNASUR ya reportaran por se sus gastos de defensa a ONU, representando un 88,6 % del gasto total del subcontinente.<sup>6</sup> Por otro lado, si se toma en cuen-

<sup>5</sup> <http://www.oas.org/csh/spanish/docminst00.asp>

<sup>6</sup> Tomando como referencia para esta ponderación los niveles informados por SIPRI para el 2007.

ta el quinquenio 2003-2007, 10 de los 12 países de la UNASUR han cumplido con la remisión en al menos un período.

### III. PROPUESTA DE CREACIÓN DEL REGISTRO

Consideramos que la institucionalización de la UNASUR ha creado el ámbito más propicio para avanzar en la dirección de un régimen de seguridad cooperativa. La propuesta de Brasil de crear el Consejo de Defensa Suramericano de Defensa (CDS) constituye en su esencia un avance en ese sentido. Más aún, entre sus objetivos específicos, tal como se definió en la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de agosto

de 2008 en Santiago de Chile, se incluye el fomento de medidas de confianza mutua.

El eje de la propuesta de este artículo radica en la institucionalización de una Medida de Fomento de la Confianza a través de la creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa bajo la autoridad del Consejo de Defensa Suramericano.

Esta propuesta materializa el Objetivo 1.C. del Plan de Acción del Consejo de Defensa Suramericano acordado en Santiago en marzo de 2009. En el informe de Estado de Situación al 30 de Junio de 2009 de los Grupos de Trabajo del CDS, la Secretaria Pro Tempore (Chile) informó

**Tabla Nro. 1:** Participación de los países de UNASUR en el Instrumento Estandarizado para el Reporte de Gastos Militares de la ONU

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007
ARGENTINA					
BRASIL					
CHILE					
BOLIVIA					
PARAGUAY					
URUGUAY					
PERÚ					
ECUADOR					
COLOMBIA					
VENEZUELA					
SURINAM					
GUYANA					

**Nota:** Se han considerado como validas las remisiones completas y/o simplificadas que prevé el registro.

**Fuente:** Patterns of Global and Regional Participation by States 1996-2007, revisado y corregido en base a los reportes anuales al Secretario General.

que los países responsables de tal objetivo (Argentina y Chile) habían acordado que “*teniendo presente experiencias anteriores (Metodología estandarizada para la medición de gastos de defensa de Argentina y Chile – CEPAL 2001),<sup>7</sup> la idea predominante es instrumentar la creación de un Registro Suramericano de Gastos de Defensa a partir de la metodología de Naciones Unidas.*”

Considerando prima facie que la calidad de la información que se suministra en la actualidad a través del Informe Estandarizado administrado por la ONU alcanza un estándar aceptable, se entiende conveniente adoptar su formato ya que en principio 10 países de los 12 ya se encuentran familiarizados con él.

El principal valor agregado de esta propuesta radica, entonces, en el establecimiento del **compromiso formal de remisión anual** a la ONU y a la UNASUR (CDS) de los informes de gastos de defensa. Para programar su implementación se propone establecer un cronograma plurianual para alcanzar el objetivo de cumplimiento pleno, con asistencia técnica por parte del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos y el Departamento de Desarme de la ONU.

#### IV. CONCLUSION

El proceso de creación del CDS coincide con un momento particularmente crítico del sistema internacional. La estructura unipolar demuestra claras señales de debilitamiento con la incapacidad de Estados Unidos de estabilizar la situación en Afganistán e Irak, con la reafirmación de Rusia como potencia eurasiática, y con la crisis financiera internacional. La ten-

dencia en el escenario global es hacia una mayor regionalización de la agenda de seguridad con espacios abiertos tanto al conflicto como a la cooperación. Por otra parte, y a pesar de la crisis financiera, la tendencia hacia arriba de los gastos de defensa en el mundo sigue firme.

En este escenario potencialmente explosivo, el principal desafío de los países suramericanos es, como el primero de los objetivos del CDS bien lo define, la preservación de la zona de paz. La consolidación del CDS como un régimen de seguridad cooperativa regional constituye la mejor prueba formal de ese compromiso de parte de los miembros de la UNASUR. En este sentido, los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas y los proyectos de adquisición de armas deben ser vistos como imperativos inherentes al compromiso con la defensa de la zona de paz sudamericana. No obstante, pese a todas las garantías, las adquisiciones de armas no pueden evitar la generación del efecto del dilema de seguridad. El Registro Suramericano de Gastos de Defensa es precisamente una modalidad eficiente de fomento de medida de confianza mutua que moderará la activación de ese dilema a la hora de decidir y realizar adquisiciones de armas. No constituye una intromisión en las decisiones nacionales, pues no condiciona la realización de ninguna compra. Simplemente, si al reconocimiento del derecho soberano de cualquier miembro de UNASUR de invertir en armamento conforme a sus necesidades, se le agrega el compromiso de permitir a los socios regionales estar al tanto de esas novedades, entonces claramente se emitirá una señal tranquilizadora. Asumiendo un compromiso de

<sup>7</sup> A requerimiento de los gobiernos de Argentina y Chile, la CEPAL desarrolló en 2001 la primera metodología estandarizada para la medición bilateral de gastos de defensa. Su aporte original consistió en tender el puente metodológico que habilitó por primera vez la comparabilidad de los presupuestos de defensa, homogeneizando definiciones y criterios entre ambos países.

esta naturaleza, los países sudamericanos, además de consolidar la zona de paz, definen una posición regional común en el ámbito internacional ya que UNASUR en su conjunto se proyecta en términos de una conducta colectiva ejemplar de cumplimiento de los requisitos de la ONU para una mayor institucionalización de la política internacional, y, por lo tanto, mayor estabilidad. Ese modo de proyección de la región en el ámbito internacional posicionaría a Sudamérica en el mundo como socia potencial de la Unión Europea para consolidar una nueva modalidad en la política mundial que los europeos se han propuesto de construir en base a la idea del accionar de una "fuerza ética".

## BIBLIOGRAFÍA

- **Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena** (eds.) 2005. *La seguridad en las Américas*. Madrid, España: Iberoamericana.
- **Carasales, Julio César**. 1997. *De Rivaletas a Socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- **Fontana, Andrés**. *Seguridad Cooperativa: Tendencias globales en el Continente Americano*. Documento de trabajo del ISEN, 1996.
- **Grabendorff, Wolf** (ed). 2003. *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá, Colombia: Fondo Editorial CEREC
- **Gray, Colin S.** 1971. "The Arms Race Phenomenon". *World Politics*. Vol 24, N°1, 39-79.
- **Gray, Colin S.** 1974. "The Urge to Compete: Rationales for Arms Racing". *World Politics*. Vol 26, N°2, 207-233
- **Herz, John H.** 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, N° 2, 157-180
- **Hafdenton, Helga, Robert O. Keohane, Celeste A. Wallander**. 1999. *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. New York: Oxford University Press.
- **Jervis, Robert**. 1988. "War and Misperception", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, N° 4, 675-700
- **Keohane, Robert O.** 1994. "International Institutions: Two Approaches", en *International Organization. A Reader*, comp. Fredrich Kratochwil y Edward D. Mansfeld. New York: HalperCollins College Publishers.
- **Lambelet, John C.** 1975. "Do Arms Races Lead to War?". *Journal of Peace Research*, Vol 12, N°2, 123-128.
- **Larsen, Jeffrey A.** (ed.) 2002. *Arms Control Cooperative Security in a Changing Environment*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers
- **Mearsheimer, John J.** 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: WW Norton.
- **Moodie, Michael**. 2000. *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*.
- **Morgenthau, Hans**. 1986. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- **Rojas Aravena, Francisco** (ed.) 1999. *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
  - **Tulliu, Steve y Schmalberger Thomas** (Eds) 2004. *En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*, Ginebra, UNIDIR.
  - **Wallace, Michael D.** 1979. "Arms Races and Escalation", *Journal of Conflict Resolution*, Vol 23, N°1, 3-16.
  - **Waltz, Kenneth N.** 1988. *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
-



# LA RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 24.156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DE SECTOR PÚBLICO

## ASPECTOS CONTROVERTIDOS DE LOS SISTEMAS DE "CONTROL INTERNO" Y DE "CONTROL EXTERNO"

Por Cdor. Ignacio J. Herlax (U.B.A.) (\*)

### RESUMEN

A partir de la sanción en el año 1992 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público las finanzas públicas de la Nación se ordenan con un enfoque sistémico, considerando la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados en el cual el desarrollo correcto y eficiente de cada uno de ellos impacta en el desempeño del resto. El debate parlamentario de esta ley se prolongó por varios meses y entre los temas más controvertidos se destacan los cambios introducidos en lo relacionado a los órganos de control.

La Ley 24.156 introduce, por un lado el sistema de control interno ejercido por la SIGEN dependiente del Poder Ejecutivo, y por otro lado, el control externo a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN) con dependencia del Congreso Nacional. Los defensores de este nuevo sistema sostuvieron la necesidad de lograr un control acorde con un Estado más eficiente y menos burocratizado.

Esta ley introdujo modificaciones que

estaban en sintonía con un nuevo paradigma de la hacienda pública y con lo que sucedía en el resto de los países del mundo. Sin embargo, una década después se puede analizar que estos cambios no fueron del todo favorables. Si bien los nuevos procesos de control responden a una organización estatal más ágil y eficiente no cuentan con las facultades y atribuciones suficientes para actuar ante situaciones irregulares.

Quizás con algunos cambios en las funciones y facultades de los órganos de control actuales, sobre todo en la AGN, podríamos contar con un control externo ágil y efectivo para evitar irregularidades en el manejo de la hacienda pública. Cambios que podrían haberse introducido durante el tratamiento de esta ley allá por el año 1992, donde varios legisladores insistían en estos temas.

### I. INTRODUCCIÓN

A partir de la sanción en el año 1992 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público las finanzas

(\*) Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público de ASAP/UBA, cuyo Director de la Carrera es el Dr. Alfredo Le Pera, siendo el Dr. Ángel Gásterar el Coordinador Académico de los trabajos finales.

Las ideas expresadas en el documento son el resultado de la investigación realizada por su autor como participante de la Carrera. El mismo ha sido elaborado con independencia de criterios, pero al ser el trabajo final de sus estudios y formación, su preparación ha estado sujeta al requerimiento de fundamentar sus propuestas o tesis en forma coherente con los antecedentes y las premisas que se mencionen y las hipótesis teóricas que se adopten vinculadas con la administración financiera pública. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones no comprometen a la dirección y a la coordinación de las investigaciones de la carrera ni a las entidades organizadoras de esta especialización ASAP y Escuela de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

La información para contactar directamente al autor, Contador Ignacio Herlax (cohorte 2008), es: ignacio.herlax@eponline.org.ar  
Teléfono: 011-15-5960-3171

públicas de la Nación se ordenan con un enfoque sistémico, considerando la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados en el cual el desarrollo correcto y eficiente de cada uno de ellos impacta en el desempeño del resto. La ley introdujo los siguientes sistemas: presupuestario, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y externo.

El debate parlamentario de esta ley se prolongó por varios meses y entre los temas más controvertidos se destacan los cambios introducidos en lo relacionado a los órganos de control. Con anterioridad a la sanción de esta ley los órganos que efectuaban el control de la hacienda pública eran la Contaduría General de la Nación, la Sindicatura General de Empresas y el Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN). Este último tenía como función el control externo hoy realizado por la Auditoría General de la Nación.

El TCN, cuyos miembros eran elegidos por el Poder Ejecutivo, tenía competencia en dos tipos de juicios: el juicio de cuentas y el de responsabilidad. El primero de ellos estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados. Por otra parte, el juicio de responsabilidad, que podía dirigirse contra los funcionarios públicos que con su acción o su omisión hubiesen perjudicado a la hacienda pública, era el procedimiento vigente para hacer efectiva la responsabilidad, tanto en cuanto a la determinación del alcance como de la cuantía del monto que el responsable debía ingresar al fisco, en reparación del daño ocasionado. Otra función importante que cumplía el Tribunal de Cuentas de la Nación era el control previo que ejercía sobre actos administrativos de distintos órganos del estado y que afectara a su gestión económica-

financiera.

La Ley 24.156 introduce, por un lado, el sistema de control interno ejercido por la SIGEN dependiente del Poder Ejecutivo y, por otro lado, el control externo a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN) con dependencia del Congreso Nacional. Los defensores de este nuevo sistema sostuvieron la necesidad de lograr un control estatal acorde a un Estado más eficiente y menos burocratizado. Es verdad que esta ley introdujo modificaciones que estaban en sintonía con un nuevo paradigma de la hacienda pública y con lo que sucedía en el resto de los países del mundo. Sin embargo una década después se puede analizar que estos cambios no fueron del todo favorables. Las eliminaciones del control previo sobre operaciones de envergadura y de la atribución jurisdiccional con los que contaba el TCN, en los juicios de cuentas y de responsabilidad, han tenido un efecto negativo en lo que hoy se conoce como control externo, acotando sus funciones a un mero control posterior y elaboración de informes sin consecuencias contundentes. Si bien los nuevos procedimientos de control responden a una organización estatal más ágil y eficiente, no cuentan con las facultades y atribuciones suficientes para actuar ante situaciones irregulares.

Quizás con algunos cambios en las funciones y facultades de los órganos de control actuales, sobre todo la AGN, podríamos contar con un control externo ágil y efectivo para evitar irregularidades en el manejo de la hacienda pública. Cambios que podrían haberse introducido durante el tratamiento de esta ley allá por el año 1992, donde varios legisladores insistían en estos temas. A modo de ejemplo se puede mencionar: otorgar a la Auditoría General de la Nación facultades para realizar el control previo sobre determinados actos de gobierno de mayor envergadura; fortalecer la capacitación y la

formación del cuerpo de auditores de la SIGEN y AGN, evitando la contratación de servicios de auditoría privada; y otorgar a los órganos de control interno y externo facultades para sancionar, suspender y apartar de su cargo aquellos funcionarios por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

A diferencia de las organizaciones privadas donde sus integrantes toman responsabilidades en pos del objetivo principal de estas que constituye maximizar utilidades, en la Administración Pública se presenta la particularidad de que todas las funciones de los entes, entidades u organismos que la conforman deben estar orientados a maximizar el bienestar de la sociedad, por eso cobra relevancia la responsabilidad de las personas que asumen funciones en la Administración Pública, ya que deberán cumplir un rol fundamental en la búsqueda de eficacia y eficiencia en las metas de las políticas públicas. Es aquí donde los Controles interno y externo de la hacienda pública juegan un rol fundamental: el control de cumplimiento de las políticas públicas, control de la gestión presupuestaria, económica, financiera y patrimonial y el control legal. En otras palabras, debe garantizar a la ciudadanía el correcto manejo de los recursos y gastos públicos. Para ello es necesario dotar a estos órganos de mayor autonomía política respecto de los gobiernos de turno y facultades disciplinarias que le permitan actuar en tiempo y forma.

## II. ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La evolución histórica de las funciones públicas suele determinarse en tres etapas<sup>1</sup>: la

función familiar, la función municipal y la función del estado.

La función familiar se da entre los pueblos primitivos, generalmente agrícolas, de costumbre patriarcales, sometidos sus miembros al poder del más anciano (que era padre, administrador, juez y jefe militar).

La función municipal, generalmente electiva, de corta duración para asegurar la igualdad de los diferentes ciudadanos, con atribuciones complejas, sin exigencias de una educación especial.

La función del Estado aparece cuando la sociedad se agranda, se transforma, las necesidades sociales son más numerosas y más extensas, pasa a ser retribuida y cada vez más especializada y provista de titulares, conforme a la Ley. Al hablar de necesidades públicas Le Pera<sup>2</sup> sostiene que estas corresponden a los fines políticos del sector público, no preexisten al sector público, son consecuencia de la determinación de sus fines que son mutables respondiendo a la relatividad histórica. La actividad financiera tiene como sujeto activo al sector público, cabe deducir, por lo tanto que responde a sus fines políticos y depende de sus decisiones que varíe según las fuerzas políticas y socio-económicas que ejercen el poder. A su vez el autor considera como necesidad pública las que el sector público percibe como consecuencia de su existencia y mantenimiento y de los fines que persigue. Las necesidades públicas lo son porque el Estado las asume como propios y no asumidas por el Estado por ser pública.

<sup>1</sup> Bullrich Rodolfo. 1932. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Biblioteca Jurídica Argentina.

<sup>2</sup> Le Pera Alfredo. 2007. *Estudio de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Según Parada Vázquez<sup>3</sup> la función pública puede definirse como un conjunto de hombres a disposición del estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico al que están sometidos.

Por otro lado, Ivanega<sup>4</sup> define la función pública en sentido amplio como todas las funciones del estado (administrativas, legislativas, judiciales, etc.) ejercidas en el contexto de la competencia legalmente asignada, mientras que en un criterio restringido nos remite exclusivamente a las actividades administrativas, siendo indistinto si son cumplidas por el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

La Ley 25.188 de Ética de la Función Pública<sup>5</sup> define en su artículo I la Función Pública como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Esta definición es adoptada textualmente por lo definido en el Tratado Convención Interamericana contra la Corrupción,<sup>6</sup> ratificado por nuestro país.

Puede observarse que, a medida que las sociedades crecen, la administración pública se convierte en el medio más apto para garantizar la satisfacción de las necesidades cada vez más exigentes de la población. En consecuencia, la organización administrativa y el desempeño de las personas físicas en la Administración Pública juegan un rol preponderante.

### III. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

#### A. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad política se funda en el principio de control recíproco de los actos de los poderes de gobierno. Loewenstein<sup>7</sup> la define como aquella en la cual un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada.

Para entender bien de qué se trata este tipo de responsabilidad es útil revisar lo que establece el artículo 53 de la Constitución Nacional (CN), el cual dispone que corresponde a la Cámara de Diputados el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, Ministros y miembros de la Corte Suprema en causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa, por mayorías de dos terceras partes.

En el mismo sentido según el artículo 59 de la Constitución Nacional le corresponde al Senado juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. Luego el artículo 60 dispone que su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararlo incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a

<sup>3</sup> Parada Vázquez, José R. (1988) *Derecho Administrativo. Organización y Empleo*. Marcial Pons, Madrid.

<sup>4</sup> Miriam Mabel Ivanega. 2003. *Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad*. Buenos Aires: Editorial Abaco

<sup>5</sup> Ley 25.188 de Ética de la Función Pública. Sancionada el 29 de Setiembre de 1999.

<sup>6</sup> Tratado Convención Interamericana contra la Corrupción. Consultar en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

<sup>7</sup> Ekmekdjian, Miguel A. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.

suelo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Además, el artículo 70 establece que cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Otro artículo interesante que hace a la responsabilidad política es lo establecido en el artículo 115 de la CN: los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el Artículo 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.

Su fallo, que será irrecurrible, no tendrá más efecto que destituir al acusado. Pero la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

En síntesis, cuando se habla de responsabilidad política, esta tipología se encuentra estrechamente relacionada con la forma de gobierno adoptada por nuestro país y establecida en el artículo 1 de la Constitución Nacional, es decir, a la forma representativa, republicana y federal. El ejemplo más claro de este tipo de responsabilidad es el juicio político que tiene como causales el mal desempeño, comisión de delitos en ejercicio de sus funciones y comisión de

delitos comunes por parte de los funcionarios públicos. Lamentablemente en la actualidad la responsabilidad política se encuentra vulnerada debido a la falta de independencia entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

## B. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA

Esta responsabilidad se hace efectiva mediante el poder disciplinario de la administración y se presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en transgresión a las reglas de la función pública.

La Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal entendió que "las sanciones disciplinarias nacen del poder de supremacía especial que posee la administración en relación de empleo público, instituida con la finalidad de mantener la continuidad del servicio a su cargo y, en general, de proteger su estructura organizativa, tanto personal como patrimonial (voto del Juez Grecco)."<sup>8</sup>

En nuestro país la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional establece en su artículo 3 que las disposiciones de la misma tendrán carácter general y que serán adecuadas de acuerdo a los distintos sectores de la Administración Pública Nacional.

El capítulo V de la Ley, en su artículo 23 establece los deberes de los agentes públicos, el artículo 24<sup>9</sup> establece prohibiciones, el artículo 30<sup>11</sup> dispone las medidas disciplinarias aplicables al personal de la Administración Pública.

## C. RESPONSABILIDAD PENAL

<sup>8</sup> Marcos, Norma G. c/Estado Nacional- Ministerio de Educación y Justicia s/Empleo Público, CN Cont. Adm. Fed., Sala V, causa 17981/97, 13/4/98.

Se incurre en ella por los actos o conductas, dolosos o culposos, que constituyan infracciones consideradas "delitos" por el Código Penal o leyes especiales. Su estudio corresponde al derecho penal sustantivo y su juzgamiento al Poder Judicial.

Los delitos previstos en el Código Penal vinculados con los agentes públicos se clasifican en dos grupos: los delitos propios de estos y aquellos delitos en los que la figura del agente público puede producir un agravamiento de la sanción. Dentro de los primeros se ubican los del título XI del Código: el abuso de autoridad y violación de los deberes públicos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales y enriquecimiento ilícito.

En el segundo grupo se encuentran los

delitos de violación de domicilio, de secretos, atentado y resistencia a la autoridad, usurpación de autoridad, títulos y honores; denegación y retardo de justicia; evasión y quebrantamiento de pena; encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo; defraudación; rebelión, y falsificación de sellos.

## D. RESPONSABILIDAD CIVIL

Se vincula con los daños ocasionados a terceros ajenos a la Administración por el mal actuar del funcionario. El comportamiento puede ser tanto doloso como culposo. Suele incluirse dentro de esta figura a la responsabilidad patrimonial, de esta forma la responsabilidad civil considera a los terceros ajenos a la administración, mientras que la patrimonial considera a la Administración como sujeto dañado.

<sup>9</sup> Artículo 23. - Los agentes tienen los siguientes deberes, sin perjuicio de los que en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:

- a) Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.
- b) Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.
- c) Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo.
- d) Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- e) Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.
- f) Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa.
- g) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.
- h) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.
- i) Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- j) Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.
- k) Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- l) Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.
- m) Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.
- n) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

Respecto a la responsabilidad patrimonial, que desarrollaremos en profundidad más adelante, el artículo 130 de la ley 24.156 establece que:

*“toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encuentre comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”.*

Parte de la Doctrina considera aplicable el artículo 1112 del Código Civil al momento de hablar de responsabilidad civil del funcionario público. Al respecto el artículo 1112 establece: Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no

cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título.

Hutchinson<sup>13</sup> señala que la responsabilidad civil comprende todo perjuicio en el patrimonio de un tercero (administrados, otros agentes o el Estado), que no se basa en la relación de empleo público, y que es dable calificarla según:

- a) Que los daños sean causados a terceros por el accionar ilegítimo de un funcionario en ocasión del ejercicio de su función;
- b) Daños causados respecto del Estado, que no deriven de una relación de empleo público;
- c) Daños a otros agentes públicos;
- d) Daños causados a terceros por actos, hechos u omisiones que no resulten de una

<sup>12</sup> Artículo 24. - El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:

- a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.
- b) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.
- c) Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal.
- d) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios.
- e) Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.
- f) Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- g) Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.
- h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- i) Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

<sup>13</sup> Artículo 30. - El personal podrá ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión.
- c) Cesantía.
- d) Exoneración.

La suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

<sup>14</sup> Miriam Mabel Ivariega, “Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad”, Editorial Abaco.

<sup>15</sup> Hutchinson, Tomás. 2002. *Breves Consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público*. Buenos Aires: Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis.

manifestación del desempeño o ejercicio del cargo, giro o tráfico administrativo. En realidad se trataría de un caso de responsabilidad de un particular frente a otro.

## E. RESPONSABILIDAD PROFESIONAL

Esta responsabilidad se relaciona con el ejercicio de cada profesión en particular y los reglamentos, normas y códigos que cada Consejo Profesional o Colegios aplican a sus matriculados.

Para dar un ejemplo el Código de Ética<sup>14</sup> del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su artículo 3 que:

Los profesionales deben actuar siempre con integridad, veracidad, independencia de criterio y objetividad. Tienen la obligación de mantener su nivel de competencia profesional a lo largo de toda su carrera.

A su vez el artículo 26 del mismo código dispone lo siguiente: Toda transgresión a este Código es pasible de las correcciones disciplinarias enunciadas en el art. 16º de la Ley 20.476.

## IV. LEY N 24.156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DE SECTOR PÚBLICO

### A. GENERALIDADES DE LA LEY N 24.156

El 30 de Setiembre de 1992 fue sancionada la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, fue promulgada el 26 de Octubre de 1992 y puesta en vigencia el 1 de Enero de 1993. Esta Ley fue sancionada en un contexto de reforma del Estado iniciado con la Ley 23.696 por la que se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras.<sup>15</sup>

Como señala Ivanega<sup>16</sup> la Ley 24.156 incorpora el concepto de la Teoría de los Sistemas, concibiendo la Administración Financiera como un macrosistema mediante el cual la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control tienen como objetivo una gestión eficiente de los recursos financieros de la Nación. Este macrosistema, en consecuencia, se halla conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, de lo cual deriva que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de ellos influye obligatoriamente en los otros.

En relación al tema Makón<sup>17</sup> concibe la administración financiera como un conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de objetivos y las metas del sector público en la

<sup>14</sup> <http://www.consejo.org.ar/elconsejo/etica.htm>.

<sup>15</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. <http://www.siggen.gov.ar/ley24156.asp>

<sup>16</sup> Miriam Mabel Ivanega. 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

<sup>17</sup> Marcos Pedro Makón. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. ILPES, CEPAL.

forma más eficaz y eficiente posible.

Por otro lado Ginestar<sup>18</sup> define la Administración Financiera Pública, como un proceso administrativo que tiene que ver con el planeamiento, la ejecución y el control. Estas tres fases o etapas se deben corresponder con la administración de: el desarrollo de los productos públicos, la determinación de la asignación de insumos de forma eficiente, la identificación de unidades de gestión como núcleos de decisión y ejecución, ordenar los procesos de modo de evaluar ex post los resultados mediante los índices de efectividad.

Ludwing von Bertalanffy, en los años veinte, sentó los cimientos de la denominada "teoría general de los sistemas", formulando una idea novedosa en el ámbito de la investigación biológica, el carácter fundamental de un objeto viviente es su organización, sin que examen de las partes y procesos aislados puedan dar una explicación completa de los fenómenos vitales. La amplia aceptación de esta concepción originó su aplicación más allá de la biología, por contener una pretensión de universalidad.<sup>19</sup>

En este sentido el artículo 2 de la Ley dispone que la Administración Financiera comprende un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. A su vez el artículo 5 establece que la Administración Financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Por último el artículo 7 establece que La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

Como señala Makón<sup>20</sup> la puesta en vigencia de la Ley 24.156 posibilitó a la autoridad económica contar con información oportuna de la Administración Pública Nacional para la administración de las restricciones macroeconómicas; no obstante, las rigideces que acompañaron a su implementación han obstaculizado la profundización de la reforma micro en las organizaciones públicas.

En sintonía con los cambios introducidos por la Ley 24.156 en el año 1994 se sanciona la Ley 24.354 que instauró el Sistema Nacional de Inversiones Públicas que tuvo como objetivo ordenar los proyectos de inversión pública nacional como así también gestionar y elaborar un plan anual de inversiones públicas. A grandes rasgos se puede decir que esta ley organizó el sistema de inversiones públicas permitiendo determinar las obras públicas prioritarias, límites presupuestarios, evaluación de los programas y su financiamiento, brindar información de la ejecución y cumplimiento de las metas, etc. Como sostiene Le Pera<sup>21</sup> el Sistema de Inversiones interviene en los proyectos de

<sup>18</sup> Ángel Ginestar. 1998. *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*. UBA-CITAF.OEA.

<sup>19</sup> González Navarro, Francisco. 1995. *El derecho administrativo español*. Pamplona: Editorial Euzko.

<sup>20</sup> Marcos Pedro Makón. 2000. *El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana.

<sup>21</sup> Le Pera Alfredo. 2007. *Estudio de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

inversión en su ciclo completo: preinversión, formulación y evaluación, estudios de factibilidad e impacto ambiental, financiamientos alternativos, programación de la ejecución en uno o más ejercicios y control "ex post". Si bien no es intención profundizar sobre este tema en el presente trabajo, es dable destacar que actualmente existe una significativa subejecución del plan de obras públicas, discrecionalidad en la asignación de obras entre las provincias y en el caso de obras que afectan más de un ejercicio se observa que la mayor parte del presupuesto se estima ejecutar en los últimos años de las obras, lo que implica comprometer gobiernos futuros a costa de anunciar un gran cantidad de obras.

## B. RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY 24.156

Con anterioridad a la sanción de la Ley 24.156, señala Fernández Cotonat<sup>22</sup>, el sistema de responsabilidad del funcionario público estaba basado en la obligación de rendir cuentas de la gestión, existiendo distintos tipos de responsabilidades, la penal, la disciplinaria, la civil hacia terceros y la administrativa patrimonial, relacionada con el sistema del control de la Hacienda Pública. Cada una de estas responsabilidades tenía bienes jurídicos protegidos distintos y procedimientos distintos. Tanto la responsabilidad administrativa como la contable eran investigadas, bajo la vigencia de la Ley de Contabilidad, por el Tribunal de Cuentas, por órganos específicos y mediante procedimientos específicos: *el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad*.

Según el texto anotado, comentado y revisado de la Ley 24.156<sup>23</sup> la responsabilidad del funcionario antes de la vigencia de la Ley 24.156 puede resumirse de la siguiente forma:

### 1. LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En el año 1870 se dictó la Ley 428, considerada como la primer Ley de Contabilidad del Estado Nacional, esta ley tuvo vigencia hasta el año 1947 cuando fue dictada la Ley 12.961, esta última dispone con mayor claridad las funciones de la Contaduría General de la Nación a la que confería conjuntamente atribuciones jurisdiccionales, de censura y asesoramiento, contables y de control interno

### 2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACIÓN

Posteriormente en el año 1956 se creó el Tribunal de Cuentas de la Nación definido como órgano de control externo de la hacienda pública, dotándolo de independencia para llevar a cabo su misión.

Así, se dispuso que sus miembros fueran nombrados por el Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda con acuerdo del Senado, y que conservaran sus empleos mientras durara su buena conducta, y su remoción se haría mediante el procedimiento establecido para los magistrados del Poder Judicial.

La Ley que 12.961 introdujo un nuevo concepto de control y su profesionalización, asumiendo el nuevo organismo, las funciones jurisdiccionales, mientras que la Contaduría General de la Nación preservó su rol en materia

<sup>22</sup> Fernández Cotonat, Noemí Eugenia. Responsabilidad del Funcionario Público en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público.

<sup>23</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. <http://www.siglen.gov.ar/ley24156.asp>

de registración contable y de control interno, es decir, como órgano mixto de gestión y control.

El Tribunal de Cuentas tenía competencia en dos tipos de juicios: *el juicio de cuentas y de responsabilidad*.

El juicio de cuentas estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados, quienes estaban obligados por la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23.354/56, ratificado por Ley 14.467) a rendir cuenta documentada o comprobante de su gestión. A su vez, el órgano jurisdiccional estaba facultado a imponer multas, solicitar medidas disciplinarias e iniciar de oficio las actuaciones.

Por otra parte, el juicio de responsabilidad, que podía instituirse contra los agentes públicos -aun los no obligados a rendir cuenta- que con su acción o su omisión hubiesen perjudicado a la hacienda pública, constituía el procedimiento vigente para hacer efectiva la responsabilidad, tanto en cuanto a la determinación del alcance como de la cuantía del monto que el responsable debía ingresar a las arcas públicas, en reparación del daño ocasionado. Asimismo, aun para aquellos casos en que la conducta observada no implicara un perjuicio patrimonial al erario público, demostrado el incumplimiento legal, se preveía la imposición de multas (Art. 84, inciso f) de la Ley de Contabilidad).

Es dable destacar que con la desaparición del Tribunal de Cuentas de la Nación, fueron eliminados los juicios de cuentas y responsabilidad.

Otra función importante que cumplía el Tribunal de Cuentas de la Nación era el *control previo* que ejercía sobre actos administrativos de

distintos órganos del estado y que afectara a su gestión económica-financiera. Correspondía al Tribunal de Cuentas ejercer la vigilancia continua sobre la gestión de la hacienda del Estado Federal, fiscalizando todas las operaciones económico-financieras que éste realizara. Estas facultades se traducían en la potestad de observar los actos administrativos de contenido presuntamente lesivo de las normas legales y reglamentarias que regían la gestión económica de los órganos directivos y ejecutivos.

Estas observaciones tenían el efecto de suspender el cumplimiento del acto, en el todo o en la parte observada. El Poder Ejecutivo, bajo su exclusiva responsabilidad, podía insistir en el cumplimiento de los actos observados por el Tribunal de Cuentas. En tales hipótesis, este último comunicaba al Congreso la observación y la insistencia, acompañando copia de los antecedentes.

El Tribunal de Cuentas de la Nación también contaba entre sus atribuciones, con la facultad de fiscalizar las empresas del Estado, por medio de auditores o síndicos, y es aquí donde se produce un nuevo avance en materia de control.

### 3. LA CORPORACIÓN DE EMPRESAS NACIONALES

En el transcurso del año 1974, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (Ley 20.558), un órgano de conducción y control de las empresas y sociedades del Gobierno Nacional, creado como entidad descentralizada dentro de la Jurisdicción del Ministerio de Economía.

Esto significó que las empresas pasaran del ámbito de competencia del Tribunal al control de una dependencia específica de la Corporación, denominada Sindicatura General, que debía

abocarse al análisis y fiscalización de la gestión empresaria y de la legalidad de los actos de las empresas. En ese marco, se determinó la necesidad de contar con un control integral y ágil, concebido como un sistema que se basaba en su unicidad, en el entendimiento que no puede haber juzgamiento parcializado de la gestión empresaria.

Al efecto, el artículo 14 de la Ley 20.558, dotaba a los síndicos designados en las empresas con los deberes y atribuciones que para los síndicos en general establece la Ley de Sociedades (19.550), como así también por otras leyes especiales, y normas estatutarias.

#### 4. LA SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS-SIGEP

Posteriormente, mediante el dictado de la Ley 21.801 (mayo del año 1978) se reemplazó a la Corporación de Empresas Nacionales por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGeP), entidad administrativa descentralizada, con personería jurídica propia, que tomó toda la experiencia y capacidad de la ex - Sindicatura de la Corporación.

La SiGeP, como ente autárquico, desarrollaba el control en tres áreas: legalidad, auditoría y de gestión; buscando de esta forma integrar el control para poder dar cumplimiento a las ideas de «unicidad» e interdisciplina. Tenía a su cargo las funciones de controlar la gestión y legalidad de los actos de las empresas.

En relación a los resultados obtenidos producto de las actividades de control precedentemente reseñadas, la Ley 21.801, en su artículo 12, preveía que todo acto u omisión que contraviere las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, convencionales o decisiones de las asambleas a que deben ajustarse las empresas

sujetas al régimen de la citada ley o que contrariasen objetivamente los principios de una buena gestión empresaria, así como también los procedimientos seguidos por las mismas en oposición con las técnicas contables, eran pasibles de observación.

Asimismo, en su artículo 13, establecía el trámite a que debía ajustarse la emisión y comunicación de las observaciones, destacándose que para aquellos casos en que se advirtiere que el acto de la empresa controlada podía afectar gravemente al patrimonio estatal, podía solicitar la inmediata suspensión de la ejecución del mismo al Poder Ejecutivo Nacional.

#### C. RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY 24.156

##### 1. ASPECTOS GENERALES

Esta ley fue sancionada en un contexto de reforma del Estado Argentino iniciada por la Ley 23.696, por la que se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras.

Esa normativa de emergencia significó, también, el punto de partida para el proceso de privatizaciones. En efecto, la Ley 23.696 estableció el procedimiento a aplicar, las modalidades de la contratación, las facultades del Poder Ejecutivo nacional, la autoridad de aplicación y dispuso la creación de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación para que, conjuntamente con el Poder Ejecutivo, coordinara el

cumplimiento de la ley y los resultados de la privatización.

La Ley 24.156 derogó - art. 137- al Decreto - Ley 23.354/56, ratificado por la Ley 14.467, con excepción de los arts. 51 a 54 (Gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 (De las contrataciones) y la Ley 21.801, reformada por la Ley 22.639. De esta forma el control que ejercía la Contaduría General, el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, fue sustituido por los nuevos órganos de control interno y externo, Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y Auditoría General de la Nación (AGN), respectivamente.

Como señala Lerner<sup>26</sup> la creación de la Auditoría General de la Nación responde a un modelo anglo-americano, incorporando una competencia de control integral, que comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones.

La ley establece y regula la administración financiera, a la que define como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Quedaron, al momento de su sanción, pendientes la creación de otros dos sistemas con sus correspondientes órganos rectores: el de *Contrataciones del Estado* y el de *Administración de Bienes*, manteniéndose vigentes los Capítulos V (arts.51 a 54) y VI (arts. 55 a 64) de la Ley de Contabilidad por imperio de lo dispuesto en el artículo 137, inc. a) de la Ley 24.156. El Decreto N 1023/01 derogó, posteriormente, el segundo de

los mencionados capítulos.

## 2. LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO

La Ley 24.156 en el título VI regula el **sistema de control** interno que es llevado a cabo por la Sindicatura General de la Nación. La SIGEN funciona como órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo.

Se encuentran en el ámbito de su control las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo. Además de la SIGEN el control interno será llevado a cabo por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y entidad que dependa del Poder Ejecutivo. Las unidades de auditoría interna dependen de la autoridad máxima de cada organismo y trabajarán en forma coordinada con la SIGEN.

El artículo 101 de la Ley dispone que la autoridad superior de cada entidad u organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable de un adecuado sistema de control interno que incluirá instrumentos de control previo y posterior.

### A. FUNCIONES DE LA SIGEN

El artículo 104 de la Ley establece las funciones que le corresponden a la Sindicatura General de la Nación:

- Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación;
- Emitir y supervisar la aplicación, por

<sup>26</sup> Emilia Lerner y Enrique Grosman. 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.

parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna;

- Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones;

- Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación;

- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación;

- Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna;

- Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;

- Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables;

- Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;

- Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;

- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público;

- Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización

de sus servicios;

- Ejercer las funciones del art. 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

La Sindicatura General de la Nación estará a cargo de un funcionario designado por el Poder Ejecutivo. Para ejercer esta función será necesario contar con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho y una experiencia en la administración financiera y auditoría no inferior a 8 años. El Síndico General será asistido por tres síndicos generales adjuntos.

El Título VII de la ley 24.156 regula el **control externo** del sector público que estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y dependerá del Congreso Nacional. Se encuentra en el ámbito de su control la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

## B. FUNCIONES DE LA AAGN

El artículo 118 establece que serán funciones de la Auditoría General de la Nación las siguientes:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;

- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las

jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;

- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;

- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;

- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;

- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;

- Fijar los requisitos de idoneidad que

deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;

- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara. Al nombrarse los primeros auditores generales se determinará, por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

## V. DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY 24.156 EN LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

En el presente trabajo presentamos un extracto de las discusiones más controvertidas de la Ley 24.156<sup>25</sup> de Administración Financiera y Control del Sector Público en la Cámara de Diputados que tuvieron lugar en el año 1991, que como observaremos a continuación principalmente giraron en torno a la creación de los dos órganos de control, interno y externo, y sus debilidades.

**A. El Diputado Moisés Fontela** critica la desaparición del control concomitante de apropiación que realizaba el Tribunal de Cuentas y reducción de las funciones de la Contaduría General a la mera registración.

**B. Los Diputados Alberto Aramouni y Matilde Quarraccino**, del partido demócrata popular, en varias ocasiones tuvieron intervenciones en el debate. El 23 de Octubre presentan observaciones al Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda aprobado por la mayoría de los Diputados. El aspecto más relevante que destacan los Diputados es la creación de los entes de auditoría interna y externa. Se critica la posibilidad de los mismos de contratar servicios de estudios profesionales

para esas funciones siendo la antesala de un inminente proceso de privatización, la desaparición del control preventivo salvo a pedido del Poder Ejecutivo como lo establece el artículo 104 inciso i).<sup>26</sup> Se hace mención también la falta de razonabilidad de no incorporar dentro del tratamiento de este proyecto un nuevo régimen de contrataciones y administración de bienes del estado, evitando así un vacío legal e incubadora de corrupción.

C. En el debate llevado a cabo en el recinto el 13 de noviembre de 1991, el **Diputado Alberto Aramouni** amplía y profundiza los aspectos mencionados en el informe de rechazo del Dictamen de la mayoría.

Se menciona el artículo 104 inciso c)<sup>27</sup> que otorga a la Sindicatura General de la Nación la facultad de coordinar auditorías contratando a estudios profesionales de auditores independientes, que de alguna manera no responderán a los intereses de la Nación sino de grupos económicos extranjero que se caracterizan por ser saqueadores del Estado y del pueblo de los Argentinos. El artículo 105<sup>28</sup> también establece la facultad de contratar estudios de consultoría y auditoría. El artículo 121 inciso c)<sup>29</sup> le otorga la facultad a la Auditoría General de la Nación la facultad para contratar profesionales independientes de auditoría para controlar programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito.

<sup>25</sup> Expediente 0083-PE-1990. Trámite Parlamentario 268. Mensaje 632. Orden del día N°1789. Año 1991.

<sup>26</sup> i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;

<sup>27</sup> c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

<sup>28</sup> La Sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría bajo específicos términos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como cuidar de la calidad del informe final.

<sup>29</sup> c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se lleguen entre la Nación Argentina y dichos organismos.

Por otro lado el Diputado destaca la no existencia de un control previo sino posterior como lo establece el artículo 102 cuando habla que la auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas. También el artículo 118 hace referencia a que es competencia de control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión. Luego el Diputado introduce un concepto que resulta fundamental, es que el estado con la creación de estos nuevos entes de control pierde el *poder jurisdiccional*. La jurisdicción, explica el Diputado, es la potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley. La jurisdicción no solo la tienen los jueces (jurisdicción judicial), sino que existe jurisdicción administrativa y parlamentaria como la que ejerce el Congreso en el juicio político. El proyecto de ley presente al eliminar el Tribunal de Cuentas elimina la jurisdicción administrativa. En el ámbito de la administración pública, en los juicios de cuenta los tribunales específicos enjuician las cuentas y en tal sentido ejercen jurisdicción. De esta forma la jurisdicción administrativa la puede ejercer un órgano centralizado o uno especial desprendido de la administración central, como es el Tribunal de Cuentas. El Diputado considera que este organismo no debería ser disuelto y menos aún abolir las facultades para realizar el juicio de cuentas. El Diputado considera que el Estado nunca debe renunciar el atributo de la jurisdicción que no solo corresponde al Poder Judicial sino también al ejecutivo y al Legislativo.

En otro momento del debate el Diputado sigue sosteniendo que la falta de control previo generará una serie de irregularidades que serán la cuna de actos contrarios a la moral y a la sana administración pública, por lo tanto considera la necesidad de introducir modificaciones a los

artículos 102 y 118 del proyecto. Hace referencia nuevamente a la facultad de la SIGEN y AGN para contratar estudios de consultoría. El proyecto en ninguna parte hace referencia a la Ley 22.640 referida a la contratación de servicios de consultoras privadas en el ámbito estatal. Nada se dice de las condiciones que deben reunir los estudios profesionales, a las relaciones que pueden o no mantener con grupos económicos dominantes o a la independencia que deberán tener de las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten obras y servicios públicos.

**D. El Diputado Melchor René Cruchaga** del partido Radical, hace una crítica a la dependencia que plantea el proyecto del control interno respecto al controlado, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional. El Diputado sostiene que en ningún lugar del mundo existe un control que dependa jerárquicamente del controlado. Al igual que el diputado Aramouni resalta la eliminación del control previo y la facultad de la SIGEN y AGN para la contratación de estudios de consultoría y auditoría. Los patrimonios y recursos públicos tienen en todo el mundo reglas propias y deben ser regulados por funcionarios públicos, de ninguna manera deben estar en manos privadas. Este capítulo del proyecto significa la privatización del control que resulta contradictorio con la Constitución, la práctica parlamentaria y las normas legales.

**E. El Diputado Jorge Horacio Gentile**, del partido Demócrata Cristiano, en su discurso denuncia la presión de lobbies para sancionar la presente ley. El Diputado menciona que no tiene sentido la creación de la Sindicatura General de la Nación ya que las funciones que cumpliría ya son realizadas por la Contaduría General de la Nación, es decir, habría superposición de funciones. Además critica la dependencia del órgano de control interno (SIGEN) sobre el controlado (Poder Ejecutivo Nacional). Según el

Diputado el lobby para la creación de este órgano de control proviene de los funcionarios de la SIGEP que buscan la manera de subsistir administrativamente. También critica la auditoría interna por el hecho de existir el control de los auditores externos que reemplazarán al Tribunal de Cuentas. Por otro lado el Diputado critica la contratación de servicios de auditorías privadas para realizar tareas de control ya que consiste en una delegación propia de funciones del Estado, esto proviene de un lobby del Banco Mundial. Las facultades del Estado son indelegables, la moda de las privatizaciones no tienen que quitar facultades estatales que no tienen otro sentido que la protección del bien común y la sociedad.

**E. El Diputado Alberto Adolfo Natale**, del partido demócrata progresista, critica la redacción del artículo 100 que establece que el sistema de control interno estará constituido por la Sindicatura General de la Nación y por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, las unidades dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actuarán técnicamente de la SIGEN. El organismo de control en ningún caso puede depender, como supone el proyecto, del órgano controlado. El Diputado establece que debería modificarse la última parte de este artículo de la siguiente forma: "Estas unidades dependerán jerárquicamente de la Sindicatura General".

**G. El Diputado Federico Clérico**, además de coincidir con las observaciones del Diputado Natale sobre el artículo 100 propone la incorporación de un nuevo artículo a continuación del 104 con la siguiente redacción:

*"Todo acto u omisión que contravenga normas legales, reglamentarias, de procedimiento y/o estatutarias, convencionales, o cualquier otra resolu-*

*ción vinculante, o que contraríen objetivamente los principios de una buena gestión administrativa y/o empresaria, será pasible de observación."*

*"La sindicatura general podrá también efectuar recomendaciones. Toda observación y/o recomendación será comunicada por el síndico general a la jurisdicción, entidad o empresa reprochada, para su obligatorio descargo, en el lapso y con el procedimiento que a este efecto fije el decreto reglamentario."*

**H. El Diputado Raúl Eduardo Baglini**, de la Unión Cívica Radical, solicita que se tengan en cuenta las observaciones vertidas sobre la falta de control previo, control de legalidad y dependencia del órgano de control sobre el controlado. Reconoce como esenciales los cambios propuestos por el Diputado Clérico, ya que tendría un sentido de control previo y simultáneamente el de legalidad. Posteriormente el Diputado critica la facultad que establece el artículo 104 inciso c) para que la SIGEN contrate estudios profesionales de auditores independientes.

**I. Luego el Diputado Oscar Santiago Lamberto**, miembro informante del oficialismo, no acepta ninguna observación ni modificación al proyecto. Sostiene que el hecho de la dependencia del órgano de control interno sobre la autoridad máxima de la repartición cuida la espalda del alto funcionario acerca de lo que pasa en su jurisdicción. Respecto a la crítica por la contratación de estudios profesionales para realizar estudios de auditoría el diputado señala que ya lo hace la SIGEP y resulta una práctica eficiente y útil.

**J. El Diputado Antonio Tomás Berhongaray**, de la Unión Cívica Radical, considera el Título VII del proyecto sobre control externo, como el más polémico. Establece la necesidad de denominar a este órgano como Contraloría de la Nación. Hay una estrecha relación entre el órgano que se pretende

controlar y el Congreso de la Nación, cuya función es la de controlar y no la de realizar auditoría. Así lo consideran otros países de la región, incluso el mensaje del proyecto enviado por Poder Ejecutivo, ya que auditoría es un término anglosajón. Solo cuatro países de origen anglosajón lo denominan auditoría, el resto lo llama contraloría. Otro punto que manifiesta el Diputado es la eliminación de control previo: algunos sostiene que no existe control sin que exista control previo ya que solo con el control expost o a posteriori nos encontramos con hechos consumados y de nada vale protestar. Por otro lado están aquellos que sostienen que el control previo no sirve, porque hasta ahora lo llevó a cabo el Tribunal de Cuentas y no se ha podido erradicar los hechos de corrupción e irregularidades administrativas que se ha cometido en el país. Desde esta óptica nos dicen que el control previo sirve para burocratizar los sistemas de control, coadministrar, y en definitiva trabar todo. Actualmente rige en control previo y no alcanza para ser una garantía de honradez o de eficiencia administrativa. El control previo no es eficiente, economizador y eficaz, con lo que choca con el sistema administrativo moderno. No cumple con el modelo de las tres "E".

El problema, sostiene el Diputado, es conciliar estas dos posturas, una forma sería introducir una modificación al artículo 121 inciso g), en el texto vigente establecido como artículo 118 inciso g), que establece como funciones de la Auditoría General de la Nación realizar análisis especiales de actos y contratos de significación económica por sí o petición de las cámaras del Congreso de la Nación. Se refiere este punto a un control a posteriori. Es necesario llevar esto a un punto de equilibrio, pues el control previo de todo en última instancia no controla nada. Además es imposible realizar un control previo de todos los actos que realice la administración central, organismos descentralizados y otros bajo

su competencia. Fácticamente es imposible un control previo de todos los actos de la administración pública. Pero tampoco nos podemos pasar a la vereda de enfrente, es decir, que no puede existir algún tipo de control previo y/o concomitante. No debería controlarse operaciones de caja chica o poco significativas. En síntesis, el Diputado considera necesario que el artículo mencionado establezca como función de la Auditoría General de la Nación el análisis previo o en forma simultánea, de los actos, contratos, y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. También agregar el siguiente párrafo: "si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos, el contralor y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por 30 días no renovables de la simple tramitación del acto o de la resolución."

Mediante esta modificación, sostiene el Diputado, estamos conciliando las dos posiciones. No caemos en el control previo que obstaculiza todo, ni en el control previo que puede transformarse en un poder coadministrador por la vinculación parlamentaria de este órgano. Tampoco nos vamos a encontrar con los "muertos en la morgue", nos vamos a encontrar con la posibilidad de que los grandes muertos no existan, porque este órgano va poder realizar un control previo concomitante cuando se trate de hechos de gran significación económica. Creemos que el único control en serio es la publicidad de los actos de gobierno. La democracia tiene un solo sistema de control: el control social. Los sistemas de control que establezcamos carecerán de eficacia si no existe el control social que se realiza a través de la publicidad de los actos de gobierno.

Un punto importante que menciona el

Diputado es que el órgano de control externo no puede tener funciones jurisdiccionales porque depende del Congreso de la Nación. Se estaría violando de Constitución si se le otorgare la facultad para fijar multas, sanciones y juicios de responsabilidad, porque estaríamos en problema de colisión de poderes.

**K. El Diputado Jorge Horacio Gentile**, en otro momento del debate considera la necesidad de crear un jurado de enjuiciamiento integrado por representantes del Congreso, diputados y senadores, y del Poder Judicial, con el objeto del juzgamiento de las conductas a las que se refiere el artículo 129 (actualmente artículo 130 del texto vigente de la Ley). También propone agregar un nuevo artículo de la siguiente forma: "La Contraloría General de la República puede requerir a título de colaboración la actuación de los tribunales de cuenta de las provincias o de las contralorías o tribunales de cuentas de las municipalidades en cuestiones de su competencia, y recíprocamente puede hacerlo a pedido de estos órganos."

**L. El Diputado Melchor René Cruchaga**, en otro fragmento del discurso considera que con la sanción de esta ley se está consagrando la desaparición del control en nuestro país. Si bien pueden admitirse algunas características del control interno dependiente del Poder Ejecutivo, lo más grave es que se están enterrando las facultades del artículo 67 que la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional. Hoy no mejoramos los mecanismos de control, los estamos haciendo desaparecer. En la discusión en particular el Diputado sostiene la conveniencia de no aprobar el título completo referido al Control Externo. El Diputado menciona que no ha encontrado ningún autor nacional o internacional que avale el modelo de control que determina este proyecto. Las provincias cuentan con distintos modelos de control a los que se

quiere aprobar hoy, de esta manera este proyecto no responde a iniciativas nacionales, sino a organismos nacionales, incluso se estaría hablando que la aprobación estaría unida a la posibilidad de conseguir algunos créditos. Los señores diputados Vanossi, Gentile y el Senador Eduardo Menem han formulado propuestas concretas para la institución de defensores del pueblo, defensores parlamentarios y contralores que no cuentan con las atribuciones que esta noche están tratando de negar. No es cierto que los controles previos generan burocracias. Estamos de acuerdo con crear sistemas modernos de control amplio que contemplen los de legalidad, de gestión y presupuestario y los relativos a la eficiencia y eficacia. Toda la doctrina sostiene que el control debe ser previo y general para evitar perjuicio patrimonial. La otra injusticia que se está consagrando esta noche es sostener que en la Argentina los controles han tenido la responsabilidad por la existencia de corrupción. Nos olvidamos de los períodos de discontinuidad constitucional. Atribuimos a los organismos de control la responsabilidad de no haber neutralizado los capítulos de corrupción. Nadie habla de la lista de 600 funcionarios, que con cargos específicos están siendo investigados por los órganos de control. A esto hay que sumarle una lista entre 1.200 y 1.300 funcionarios que no han rendido cuentas.

**M. El Diputado Raúl Eduardo Baglini**, de la Unión Cívica Radical, propone agregar un artículo donde se exprese que los órganos y entes a que se refiere el artículo 118 estén obligados a suministrar la Contraloría General de la Nación y a sus representantes toda la información que sea necesaria, para lo cual estos dispondrán de acceso directo a los datos, documentos y antecedentes relacionados con el ejercicio de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades de esos organismos deberán prestar

colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave. También es necesario agregar una facultad a la Contraloría General de la Nación de demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que este organismo de control externo considere lesivo para el patrimonio del sector público nacional. Sin este mínimo recaudo este organismo se convertirá en un mero espectador y no en un partícipe de una actividad de control efectivo. También es necesario agregar un inciso que establezca que este organismo deberá requerir con carácter conminatorio una rendición de cuentas en un plazo perentorio a quienes tengan obligación de hacerlo. No es posible exigir la rendición de cuentas sin la facultad de conminar el cumplimiento de esa obligación.

## VI. CONCLUSIONES

Como puede observarse en el debate parlamentario de la Ley 24.156 los temas más controvertidos fueron, por un lado, los cambios introducidos a los sistemas de control interno y externo; y, por otro lado, la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Los defensores del antiguo esquema de control a cargo del Tribunal de Cuentas remarcan el control previo que este órgano llevaba a cabo para determinados actos de Gobierno, además del Poder Jurisdiccional para juzgar el mal desempeño de los funcionarios públicos. El control previo y concomitante para determinadas operaciones y por otro lado la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión son funciones característicos de un sistema de control que permiten realizar un seguimiento permanente de actos significativos de gobierno permitiendo así tomar decisiones correctivas

antes de ejecutarlos.

Los que respaldaron la creación de la SIGEN y la AGN sostuvieron la necesidad de lograr de un control estatal acorde a un Estado más eficiente y menos burocratizado. El control previo entorpece e impide el desenvolvimiento normal de los actos realizados en diferentes áreas y sectores del estado.

Más allá de las diversas opiniones que existen sobre el cambio de paradigma en el control de la hacienda pública en nuestro país, es verdad que la Ley 24.156 introdujo un nuevo modelo de control acorde con los cambios institucionales que Estado Nacional atravesó en ese momento y en sintonía con los cambios que se producían en otros países. Esta Ley que elimina el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de Empresas establece un enfoque sistémico de la administración financiera y del control del estado. Se elimina la intervención previa que permitía revocar o sanear determinados actos, se elimina la atribución jurisdiccional, es decir, los juicios de cuentas (responsabilidad contable, cuidado en la administración de los bienes públicos) y los juicios de responsabilidad (responsabilidad administrativa, violación de deberes en el ejercicio de su función).

De acuerdo a la opinión de Lerner<sup>28</sup> la experiencia del ejercicio de atribuciones jurisdiccionales no parece haber generado impactos significativos, entre los años 1982 y 1992 los funcionarios públicos imputados en juicios de responsabilidad ascendieron a 2.183, de los cuales el mayor peso recayó sobre los funcionarios de menor jerarquía, de acuerdo al siguiente detalle: (ver cuadro)

Como señala Le Pera<sup>29</sup> las atribuciones de

<sup>28</sup> Emilia Lerner y Enrique Groisman. 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.

<sup>29</sup> Le Pera Alfredo. 2007. Estado de la Administración Financiera Pública. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

MINISTROS	1	PROFESIÓN S/DRISC.	31
SECRETARIOS	17	COORDINADORES	15
SUBSECRETARIOS	8	ASESORES	10
DIPLOMÁTICOS	31	CONTRATADOS	2
FUNCIONARIOS	229	DERECHOS HABIENTES	19
JEFES	141	AG. ADMINISTRAT.	963
TESOREROS	10	AGENTES P.F.A.	267
GERENTES	6	AGENTES P.N.A.	148
CHOFERES	92	OTROS	126
DOCENTES	67	<b>TOTAL</b>	<b>2183</b>

la Auditoría General de la Nación se debilitaron en el texto legal respecto al proyecto original enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional. Luego de la discusión parlamentaria fueron eliminadas algunas facultades muy importantes: mayores facultades para exigir el acceso a la información, control previo para operaciones de gran importancia, posibilidad de actuar como querellante al iniciar acciones judiciales penales, separación temporal de los funcionarios que incurrieran en faltas graves, mayores recaudos en la selección de auditores.

Como se puede observar los nuevos órganos de control responden a un modelo de control más eficiente y ágil, pero es evidente la falta de mecanismos que permitan tomar decisiones correctivas a tiempo, y además determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos por su desempeño en la administración pública.

## VII. RECOMENDACIONES

De esta forma podrían introducirse algunos cambios a la Ley 24.156 de manera de

mejorar los procedimientos de control vigentes en nuestro país, como ser:

- Establecer como facultad de la Auditoría General de la Nación el control previo solo para determinados actos de gobierno, que por su significación resulten importantes. Puede fijarse una cláusula de acuerdo con el monto de la operación, es decir, operaciones que impliquen hasta un monto en pesos determinado; o pueden numerarse ciertos actos considerados de riesgo sin importar el monto involucrado en la operación.
- Eliminar la posibilidad de contratar servicios de consultoría y auditoría privada para llevar a cabo tareas de control en el ámbito de la administración pública nacional. Fortalecer la capacitación, formación y perfeccionamiento del cuerpo de auditores de SIGEN y la AGN.
- Otorgarle a los órganos de control interno y externo facultades para sancionar, suspender y apartar de su cargo, en forma ágil y sencilla, aquellos funcionarios por su mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Es dable destacar los puntos de mejora

que propone Fernández Cotonat<sup>32</sup> en su trabajo de investigación sobre la responsabilidad del funcionario público y los mecanismos de control. En el mismo dispone una serie de medidas entre las cuales pueden mencionarse:

- *Otorgarles la competencia a los órganos de control para iniciar acciones judiciales tendientes a sancionar actos lesivos, actuando como querrelantes.*

- *Conferirles mayores facultades, tales como las que ostenta la Contraloría General de Costa Rica, carácter vinculante de sus informes -cuyo incumplimiento constituye una falta grave susceptible de motivar la destitución del funcionario responsable, cualquiera que sea su rango o condición-, obligación de los auditados de remitir informes periódicos sobre el grado de avance de las recomendaciones formuladas por la Contraloría.*

- *Exigir mayores recaudos para la selección de las máximas autoridades de los organismos de control, tales como concurso público abierto, formación específica, probada experiencia en la función, etc.*

- *Posibilitar la realización de auditorías en tiempo útil para que no sirvan sólo para investigar hechos ya ocurridos, sino para que cumplan con otros de los fines del control: recomendar, corregir y cambiar.*

- *Imponer a los organismos de control interno y externo la obligación de difundir y publicitar los informes de auditoría con el objeto de transparentar la gestión del Estado y lograr una participación ciudadana responsable.*

- *Otorgar independencia y estabilidad en la función al auditor interno, ya sea mediante un cambio en la dependencia jerárquica o efectuando su selección mediante concurso público a un cargo con estabilidad temporal.*

En pos de efectuar el seguimiento y fiscalización de las acciones judiciales que persiguen la responsabilidad patrimonial del funcionario público se propone:

- *Creación de un organismo de control con competencia para la ejecución y seguimiento de las acciones judiciales tendientes a hacer efectiva la responsabilidad administrativa patrimonial de los funcionarios públicos o atribución a un organismo de control existente de esa competencia. Dicho organismo podría estar encargado de determinar la responsabilidad, el perjuicio fiscal y llevar a cabo las acciones judiciales pertinentes o efectuar el seguimiento de las mismas, dotándolo, en el último supuesto, de facultades sancionatorias y coercitivas a ser aplicadas a los responsables de los organismos reuientes. Un ejemplo en este sentido, se verifica en el derecho público provincial. La Provincia de Salta contiene un artículo en la Constitución Provincial que otorga al organismo de control externo legitimación procesal para comparecer en juicio en los casos en que se detecte posible daño patrimonial al Fisco. La ley 7.103 lo reglamenta estableciendo la competencia de la Auditoría General de la Provincia para realizar investigaciones preliminares e iniciar acciones judiciales tendientes a hacer efectiva la responsabilidad civil de los agentes y funcionarios en los casos en que se presuma verosíblemente la existencia de perjuicio fiscal, así como cuando mediare condena judicial contra el Estado por hechos imputables a sus agentes y funcionarios, pudiéndose constituir en actor civil en el proceso penal para la investigación de un delito en perjuicio del Fisco.*

En síntesis, actualmente es necesaria la voluntad política de nuestros gobernantes para introducir modificaciones a los sistemas de control interno y externo de manera de fortalecer los mecanismos que garantizan eficacia,

<sup>32</sup> Dra. Noemí Eugenia Fernández Cotonat. Consulta CV y trabajos realizados en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/docs/cvs/l/fernandez\\_cotonat\\_noemi.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/docs/cvs/l/fernandez_cotonat_noemi.pdf)

eficiencia y transparencia de los actos de la administración pública nacional. Además de contemplar los temas pendientes que quedaron pendientes con la sanción de la Ley 24.156, como ser los sistemas de gestión de bienes del estado y contrataciones regulados por el Decreto-Ley 23.354/56 ratificado por la Ley 14.467. La rendición de cuentas existe, pero por medio de la aprobación de la cuenta inversión que realiza el Congreso de la Nación. La Auditoría General de la Nación tiene como facultad observar la cuenta inversión, pero no tiene ningún efecto coercitivo ni sancionatorio, por carecer de poder jurisdiccional. Es decir, que la aprobación de la cuenta inversión solo tiene carácter político sin efectos jurídicos.

Otro punto importante es que en la actualidad los funcionarios no responden ante los desvíos presupuestarios. Si bien está vigente la responsabilidad disciplinaria, penal y civil, en el caso de la penal, es muy difícil el delito de malversación de caudales públicos (aplicación de recursos a un fin no previsto en el presupuesto) a raíz de la posibilidad que tienen los funcionarios públicos de introducir ajustes presupuestarios. Esta situación se agravó con los superpoderes que otorga la redacción vigente del artículo 37 de la ley 24.156 posibilitando introducir modificaciones presupuestarias sin intervención del congreso nacional, en la actualidad el Jefe de Gabinete cuenta con la facultad de introducir modificaciones presupuestarias incluso la distribución por finalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Alfredo Le Pera.** 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- **Ángel Ginestar.** 1998. *Lecturas sobre*

*Administración Financiera del Sector Público.* UBA-CITAF.OEA.

- **Bullrich Rodolfo.** 1932. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Editorial Biblioteca Jurídica Argentina.
- **Emilia Lerner y Enrique Groisman.** 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.
- **Ekmekdjian, Miguel A.** 1997. *Tratado de Derecho Constitucional.* Buenos Aires: Editorial Depalma.
- **Fernández Cotonat, Noemí Eugenia.** 2006. *Responsabilidad del Funcionario Público en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público.* Buenos Aires: Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública.
- **González Navarro, Francisco.** 1995. *El derecho administrativo español.* Pamplona: Editorial Eunsa.
- **Hutchinson, Tomás.** 2002. *Breves Consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público.* Buenos Aires: Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis.
- **Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público.** Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN.  
<http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp>.
- **Miriam Mabel Ivanega.** 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

- “**Marcos, Norma G.** c/Estado Nacional-  
Ministerio de Educación y Justicia s/Empleo  
Público, CN Cont. Adm. Fed. , Sala V, causa  
17981/97, 13/4/98.
  - **Marcos Pedro Makón.** 2000. El Modelo de  
Gestión por Resultados en los organismos de la  
*Administración Pública Nacional. V Congreso  
Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado*
-



