

N° 50 - DICIEMBRE 2012

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



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

Registro de Propiedad  
Intelectual en trámite.

**DICIEMBRE 2012**

**PRESIDENTE  
MARCOS PEDRO MAKÓN**

**VICEPRESIDENTE  
ROBERTO MARTIRENE**

**SECRETARIO  
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE**

**TESORERO  
GRACIELA LA RUFFA**

**VOCALES TITULARES**  
*PRIMERO*  
JORGE AMADO  
*SEGUNDO*  
JORGE SOTELO MACIEL  
*TERCERO*  
JUAN CARLOS VIEGAS  
*CUARTO*  
GUSTAVO SIBILLA

**VOCALES SUPLENTE**  
*PRIMERO*  
SUSANA VEGA  
*SEGUNDO*  
GUIDO RANGUGNI  
*TERCERO*  
FERNANDO STÁBILE  
*CUARTO*  
RAFAEL FLORES

**SECRETARIO EJECUTIVO  
GONZALO M. LECUONA**

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

**Editorial** ..... **05**

**“Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura: Su racionalidad y  
puesta en marcha”**  
Gustavo Sibilla ..... **07**

**“El deterioro de la integralidad del Presupuesto Nacional: La  
creación de los Fondos Fiduciarios”**  
Gisell Cogliandro ..... **29**

**“Los recursos humanos del Sector Público Nacional argentino:  
Saber quiénes somos para saber quiénes queremos ser”**  
María Laura Cafarelli ..... **59**

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

---



La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el N° 50 de su Revista institucional, en la búsqueda de crear un espacio de consulta, análisis y discusión de temas vinculados a la gestión del Estado, en sus diversos ámbitos.

En primer lugar presentamos un artículo de **Gustavo Sibilla “Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura: su racionalidad y puesta en marcha”** a través del cual describe el proceso lógico que orientó la formulación e inicio de implementación de un proyecto de modernización de la principal fuerza de seguridad pública de la ciudad de Buenos Aires, priorizado y financiado por el Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Seguridad. Destaca la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) las que están transformando la forma en que las personas se vinculan con su entorno al mismo tiempo que un número en aumento de dispositivos inteligentes está ingresando a ritmo vertiginoso en la vida cotidiana de la gente, facilitando la gestión y acceso a servicios públicos y privados. “Ciudad Segura” es un concepto internacional emergente que tiene como propósito configurar modelos inteligentes de organización y funcionamiento policial para que las poblaciones puedan estar y sentirse más seguras en un medio urbano protegido, aprovechando para ello el aporte de la Internet del futuro.

En segundo lugar presentamos el trabajo de **Gisell Cogliandro “El deterioro de la integralidad del Presupuesto Nacional: La creación de los Fondos Fiduciarios”** en el que destaca que la importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del sector público sobre la economía nacional y analiza los efectos de los Fondos Fiduciarios y organismos que no consolidan o se encuentran fuera del Presupuesto Nacional, al limitar y reducir el mencionado nivel de integralidad. En este trabajo se describen las causas, mecanismos e incentivos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo Nacional (PLN) para la creación de los fondos fiduciarios vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario.

En tercer lugar presentamos el trabajo **María Laura Cafarelli, “Los recursos humanos del Sector Público Nacional argentino: Saber quiénes somos para saber quiénes queremos ser”**, (Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, de la Universidad de San Andrés), en el que presenta un informe descriptivo sobre la situación actual de los recursos humanos del Sector Público Nacional que permite caracterizar a las personas ocupadas durante el año 2009 respondiendo tres preguntas: Quiénes: muestra la cantidad de empleados públicos

ocupados por sexo, edad y educación; Cómo: se refiere a la modalidad que adopta el contrato de empleo público para los distintos grupos de empleados nacionales; Cuánto: indica la cantidad de recursos monetarios del Tesoro que el Presupuesto Nacional destina a los empleados en concepto de remuneraciones.

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,  
Diciembre 2012*

# PROYECTO BUENOS AIRES CIUDAD SEGURA: SU RACIONALIDAD Y PUESTA EN MARCHA

GUSTAVO SIBILLA

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por finalidad exponer el proceso lógico que orientó la formulación e inicio de implementación de un proyecto de modernización de la principal fuerza de seguridad pública de la ciudad de Buenos Aires, priorizado y financiado por el Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Seguridad.

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) están transformando la manera en que las personas se vinculan con su entorno. Los últimos años han sido testigos de una tendencia explosiva de interconexión global que ha abierto paso a nuevas pautas de relacionamiento social y de interacción con el medio urbano. Un número en aumento de dispositivos inteligentes está ingresando a ritmo vertiginoso en la vida cotidiana de la gente, facilitando la gestión y acceso a servicios públicos y privados. Internet, red de redes, está lista para un nuevo salto en su evolución y las ciudades inteligentes ya se encuentran en camino. Varios gobiernos locales alrededor del mundo se aprestan a desplegar entramados de sensores remotos para detectar en forma temprana pérdidas de gas, incendios, contaminación tóxica, choques, accidentes y delitos, y en paralelo a generar la capacidad de procesar en tiempo real esos eventos para desplegar una respuesta inmediata.

“Ciudad Segura” es un concepto internacional emergente que tiene como propósito configurar modelos inteligentes de

organización y funcionamiento policial para que las poblaciones puedan estar y sentirse más seguras en un medio urbano protegido, aprovechando para ello el aporte de la Internet del futuro. El proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (BACS) constituye la aplicación de ese modelo a la realidad específica de la ciudad autónoma, y en particular a la Policía Federal Argentina como organización.

En este artículo se repasa en primer lugar la profunda transformación que Internet, las telecomunicaciones móviles y la nanotecnología están produciendo en nuestra realidad diaria, para luego sintetizar el proceso de formulación del proyecto, describiendo su ingeniería jurídico-administrativa, arquitectura tecnológica y modernización operacional esperada.

### 1.1. UN MUNDO MÁS INTERCONECTADO

El inicio del siglo XXI trajo consigo un acelerado proceso de masificación de Internet y de los servicios móviles de telecomunicaciones que ha hecho de nuestro mundo un entorno mucho más interconectado. Mientras en el año 2000 sólo existían alrededor de 350 millones de usuarios de Internet en el planeta ( $\approx 5\%$  de la población mundial), en 2007 ese número había trepado a 1.375 millones ( $\approx 20\%$ ) y en 2011 a 2.420 millones ( $\approx 35\%$ ). En simultáneo, el acceso al servicio de telefonía celular también experimentó un crecimiento exponencial; mientras en el año 2000 aún no llegaba a los 1.000 millones ( $\approx 16\%$  de la población mundial), en 2007 se registraban 3.370 millones ( $\approx 51\%$ ) y en 2011 esa cifra cre-

ció hasta 5.980 millones ( $\approx 87\%$ ), con países como China e India superando individualmente los 1.000 millones de celulares.<sup>1</sup>

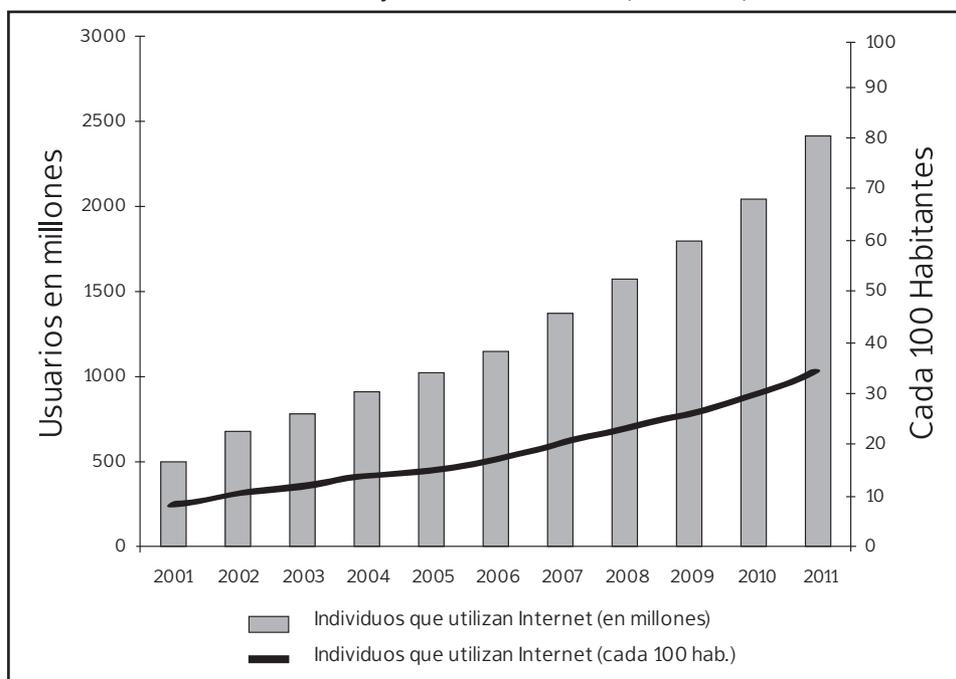
En Argentina, mientras en el año 2000 solo un  $\approx 7\%$  de la población era usuaria de Internet, en 2007 ese número ya había aumentado a  $\approx 26\%$  y en 2011 a  $\approx 48\%$ . Por su parte, las suscripciones de telefonía celular pasaron en los mismos años de 6,5 millones ( $\approx 18\%$  de la población) a 40,4 millones ( $\approx 103\%$ )

y 55 millones ( $\approx 135\%$ ).<sup>2</sup>

(ver gráficos n° 1 y n° 2)

Desde su aparición comercial a fines de la década del '80, Internet ha tenido por protocolo de diseño (IPv4) un límite para asignar 4.294.967.296 direcciones, un número en sus albores suficiente pero en la actualidad apenas equiparable al 60% de la población mundial<sup>3</sup>. Aun así, la principal amenaza de

**Gráfico Nro. 1: Usuarios de Internet en el mundo.  
Cantidad total y cada 100 habitantes (2001-2011)**

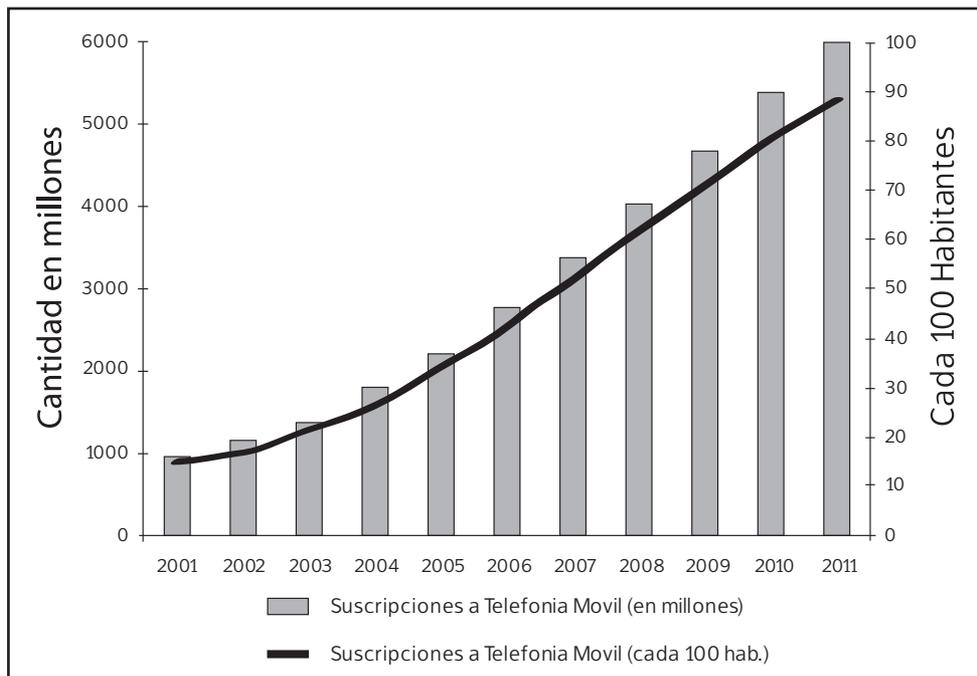


<sup>1</sup> Internacional Telecommunication Union. Statistics and Database. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>

<sup>2</sup> Ib.Idem.

<sup>3</sup> Cuando se utiliza Internet para cualquier actividad, ya sea correo electrónico, navegación web, descarga de archivos, o cualquier otro servicio o aplicación, la comunicación entre los diferentes elementos de la red y nuestra propia computadora o teléfono, utiliza un protocolo que se denomina Protocolo de Internet (IP, Internet Protocol). De hecho, hace tiempo que se agotaron (las IP) e Internet viene funcionando con una especie de «trampa» llamada NAT, Traductor de Direcciones de Red, que, en resumen, quiere decir que pocos usuarios tienen una IP propia, o que el router engaña a Internet con una sola dirección para múltiples conexiones. Fuente: <http://www.ipv6.es>

Gráfico Nro. 2: Celulares en el mundo.  
Cantidad total y cada 100 habitantes (2001-2011)



saturación que en los últimos tiempos se proyectó como una sombra sobre Internet no ha tenido su origen en el agregado a la red de más personas sino de...cosas. Millones de individuos alrededor del mundo han comenzado a naturalizar rápida y cómodamente en su estilo de vida una variedad de dispositivos inteligentes (smartphones, tablets, televisores, heladeras, lavarropas, entre los más populares), engendrando así el verdadero ariete contra los pilares originarios de Internet, tal como se refleja en la quintuplicación de usuarios de Internet móvil, que escaló de 268 millones en 2007 a 1.186 millones en 2011.

Pero el mes de junio de 2012 ha sido testigo del lanzamiento internacional coordinado de un nuevo protocolo (IPv6) que proyecta generar un verdadero "big bang",

permitiendo (una vez que finalice la migración completa) la friolera de 340.282.366.920.938.463.463.374.607.431.768.211.456 de direcciones individuales de Internet. Un número sideral, que será suficiente para asignar un billón de direcciones individuales a cada ser humano que habite la tierra y contar con capacidad remanente para conectar además trillones de objetos personales de cada uno de ellos.

Este singular avance significa, sin más, el ingreso a una nueva era de Internet, alcanzándose con este hito el potencial de conectar casi toda la materia visible a la que la humanidad pueda dotar de capacidad de procesamiento autónomo en lo sucesivo. En 2008, el número de dispositivos conectados a Internet ya había equiparado a la po-

blación mundial y estimaciones de mercado proyectan que para 2020 alcance los 50.000 millones, equivalente a prever en solo 8 años una ratio de 6 dispositivos conectados promedio por habitante en el planeta<sup>4</sup>.

#### Camino a un internet de las cosas

Desde el ingreso de la informática a nuestra vida cotidiana, hace ya unas 4 décadas, la interacción entre el ser humano y la computadora siempre se ha dado en una interfase integrada por hardware y software. En la informática personal esta vinculación se condensó, en una primera etapa, en el modelo sedentario de las desktops (computadoras de escritorio). Con el tiempo aparecieron las notebooks que introdujeron como innovación la portabilidad. En un origen, el acceso a Internet exigía a cada persona sentarse frente a una computadora, pero la proliferación masiva de tecnologías inalámbricas (Wi-Fi y 3G/LTE) en la primera década del siglo XXI habilitó a un número creciente de personas a contar con Internet móvil a toda hora y en todo lugar, tanto en notebooks y celulares como, más recientemente, en tablets. Esto hizo que la tasa de incorporación de dispositivos a la red creciera a un ritmo más acelerado que la de la propia población mundial, abriendo paso a lo que se ha dado en llamar “Internet de las Cosas”<sup>5</sup>.

Los desarrollos tecnológicos en curso prometen llevar en pocos años más este fenómeno a una nueva dimensión. La inserción de transmisores móviles de corto alcance en un número en aumento de dispositivos de uso diario ya está generando nuevas formas de comunicación entre las personas y las cosas, y entre las cosas entre sí. Como concuerdan los especialistas, se ha agregado un nuevo horizonte al mundo de la información y las comunicaciones. De la meta original de lograr conectividad para cualquier persona en cualquier momento y lugar, se ha redoblado la apuesta a procurar conectividad para cualquier cosa en cualquier momento y lugar.<sup>6</sup>

En el plano teórico este fenómeno ha sido entendido como un nuevo modelo de interacción entre el ser humano y la computadora, en el cual el procesamiento de información salta de la primigenia desktop y se integra, prácticamente invisible, en cada vez más actividades y objetos cotidianos. Este concepto, anticipado a fines de los años '80 por Mark Weiser -quien lo llamó “computación ubicua” - ha abonado un prolífico campo de investigación multidisciplinaria por el profundo impacto que ya está teniendo en la forma que interactuamos con nuestro entorno.<sup>7</sup>

En los inmediatos años por venir, los

<sup>4</sup> Declaraciones de Hans Vestberg, CEO & Presidente de Ericsson en Mobile World Congress 2010.

<sup>5</sup> Evans, Dave (2011). The Internet of things: How the next evolution of the internet is changing everything.

<sup>6</sup> En orden a conectar objetos y dispositivos cotidianos a grandes bases de datos y redes -y por supuesto Internet- es crucial un sistema simple, no intrusivo y económico de identificación de aparatos. Solo entonces la información sobre los mismos puede ser recolectada y procesada. La identificación por radio frecuencia -RFID- está en un permanente avance y ofrece precisamente esta funcionalidad. Por otro lado, la recolección de datos se verá beneficiada de la habilidad de detectar cambios en el estado físico de las cosas, utilizando tecnología de sensores que atento a los avances en miniaturización y nanotecnología conducen al desarrollo de dispositivos progresivamente más diminutos con la capacidad de conectarse e interactuar. Fuente: ITU Internet Reports 2005: The Internet of Things. Executive Summary. <http://www.itu.int/>

<sup>7</sup> Greenfield, Adam (2006). Everyware: the dawning age of ubiquitous computing. New Riders.

componentes inteligentes serán capaces de ejecutar múltiples tipos de acciones de acuerdo a su entorno y diseño. Paulatinamente se irán borrando los límites operacionales que hoy conocemos con dispositivos que podrán, por ejemplo, dirigir su propia movilidad, adaptar su respectivo entorno, auto-configurarse y auto-mantenerse.

Prácticamente todos los estudios coinciden en que la “Internet de las Cosas” se volverá una realidad masiva en los principales centros urbanos en los próximos 20 años, con omnipresentes dispositivos inteligentes comunicándose en forma inalámbrica sobre redes híbridas, sensores y otros componentes actuando en sinergia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>8</sup>

Como sintetiza en su visión el Proyecto Oxygen con sede en el Massachusetts Institute of Technology (MIT): *“Por más de 40 años, la computación se ha centrado alrededor de las máquinas, no de la gente. Hemos alimentado costosas computadoras, cobijándolas en cuartos con aire acondicionado o teniéndolas que llevar con nosotros. Con la apariencia de servirnos, en realidad nos han forzado a servirlos. Han sido difíciles de usar. Nos han requerido interactuar con ellas en sus términos, hablando sus lenguajes, manipulando sus teclados o mouse. No han sido las computadoras conscientes de nuestras necesidades o siquiera incluso si estábamos en el mismo cuarto con ellas (...) En el futuro, la computación girará en torno de los humanos. Estará libremente disponible en cualquier lugar, como el aire que respiramos. Entrará en*

*el mundo humano, lidiando con nuestros objetivos y necesidades y ayudándonos a hacer más con menos. No necesitaremos llevar encima nuestros propios dispositivos. En cambio, dispositivos genéricos configurables, tanto portátiles como insertos en el mismo entorno, nos traerán la informática, cuando sea que la necesitemos y donde quiera que estemos”*<sup>9</sup>

(ver cuadro nº 1)

## 1.2. HACIA LAS CIUDADES INTELIGENTES

Las “Ciudades Inteligentes” (Smart Cities) constituyen en la actualidad la representación más ambiciosa a escala del fenómeno de la “Internet de las Cosas”. En su dimensión tecnológica, este modelo de ciudad se caracteriza por un extendido despliegue de sensores y otros recursos dentro de un perímetro urbano, conectados en red y gestionados desde un centro de conciencia situacional con capacidad de reunir y procesar señales transmitidas desde diversos dispositivos: semáforos, parquímetros, cámaras de videovigilancia, patrulleros policiales, ambulancias, autobombas, medios de transporte público, entre otros. El objetivo de este modelo es facilitar una interacción más ágil dentro de los complejos conglomerados en que se han transformado las grandes urbes, promoviendo una vida más cómoda, ecológica, organizada y segura, al basarse menos en el capricho y error humano, y más en la sistematización de la información, la interacción coordinada y la combinación de energías de próxima generación.<sup>10</sup> Tal como retrata en

<sup>8</sup> Internet of Things 2020 – Roadmap for the Future-. European Commission –Information Society and Media (2008). <http://www.iot-visithefuture.eu>.

<sup>9</sup> <http://oxygen.lcs.mit.edu/Overview.html>

<sup>10</sup> No debe pasarse por alto la permanente tendencia de urbanización global. Hace 100 años, 2 de cada 10 personas vivían en ciudades. En 1990, eran 4 de cada de 10 y en 2010, ya más de la mitad de la población mundial habitaba una zona urbana. En las próximas décadas, la proporción seguirá aumentando. Para el 2030 se prevén 6 de cada 10 personas y para el 2050, 7. Fuente: Banco Mundial.

Cuadro Nro. 1: Usuarios de Telefonía e Internet en el Mundo.

CONCEPTO			2007	2011	Variación %
TELEFONIA	Celular	En millones	3.370	5.981	43,7%
		C/100 Habitantes	50,6	86,7	41,6%
	Fija	Cantidad (en millones)	1.254	1.159	-8,2%
		C/100 Habitantes	18,8	16,6	-13,3%
	SUBTOTAL	En millones	4.624	7.140	35,2%
		C/100 Habitantes	69,4	103	32,8%
USUARIOS DE INTERNET	Suscripción Móvil	En millones	268	1.186	77,4%
		C/100 Habitantes	4	17	76,5%
	Suscripción Fija	En millones	351	591	40,6%
		C/100 Habitantes	5,3	8,5	37,6%
	Acceso por otras fuentes	En millones	755	644	-17,2%
		C/100 Habitantes	11,3	9,2	-22,8%
	SUBTOTAL	En millones	1.374	2.421	43,2%
		C/100 Habitantes	20,6	34,7	40,6%

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones. (Noviembre de 2011)

su aporte señero William Mitchell, creador del programa Ciudades Inteligentes del MIT: *“Nuestras ciudades se están transformando rápidamente en ecosistemas artificiales de organismos digitales inteligentes, interconectados e interdependientes”*<sup>11</sup>.

Desde luego, este fenómeno es aún bastante incipiente -además de encontrarse irregularmente distribuido alrededor del mundo- pero todas las previsiones avizoran una evolución trepidante en el corto plazo. Según estimaciones especializadas, en 2010 se destinaron globalmente U\$S 8.100 millones en tecnologías inteligentes para la gestión urbana, con proyecciones que sugieren que en 5 años ese número bordeará los U\$S 40.000

millones. En la actualidad se reconocen 102 proyectos de “ciudad inteligente”, estando Europa a la cabeza con 38 ciudades, América del Norte con 35, Asia-Pacífico con 21, Medio Oriente y África con 6 y América Latina con 2.<sup>12</sup>

Esta nueva realidad trae aparejado un desafío mayúsculo para los responsables de la gestión pública local habilitando una dinámica inédita de vinculación entre los ciudadanos y sus gobiernos, al facilitar tanto consultas y gestiones remotas -en tiempo real- como así también mejorar la capacidad de respuesta de los distintos organismos gubernamentales. Asimismo, permite generar canales más fluidos de participación ciudadana en la formulación y control de políticas públi-

<sup>11</sup> William Mitchell, “Smart City 2020. Emerging technologies are poised to reshape our urban environments”. Metropolis Magazine (2006). <http://www.metropolismag.com/story/20060320/smart-city-2020>

<sup>12</sup> “\$ 39.5 billion will be spent on Smart City Technologies in 2016”. ABI Research (Press release September 8th 2011). <http://www.abiresearch.com/>

cas. El impacto estructural de este fenómeno es de tal magnitud que la disciplina de la Administración Pública ha abierto hace ya unos años un nuevo campo de especialización (el E-Government) para estudiarlo y adaptarse a él.<sup>13</sup>

### 1.3. EL CONCEPTO EMERGENTE DE CIUDAD SEGURA (“SAFE CITY”)

Dentro del andamiaje teórico en que se desarrollan las “Ciudades Inteligentes” ha surgido en forma más reciente un abordaje sectorial con eje en la problemática de la seguridad ciudadana. El concepto de “Ciudad Segura” procura desarrollar modelos inteligentes cuyo objetivo es contribuir a que la población pueda estar y sentirse más segura en un entorno protegido, aprovechando el aporte de la Internet del futuro para optimizar la eficacia y eficiencia de las instituciones policiales.

Desde hace unos años, varias firmas globales (IBM y Motorola, entre otras) han empezado a desarrollar unidades especializadas dentro de sus estructuras a fin de implementar soluciones tecnológicas para la seguridad ciudadana. En 2011, se constituyó en Europa un consorcio público-privado (denominado precisamente Safe City) con la finalidad de acordar un modelo genérico de “Ciudad Segura” e impulsar desarrollos conjuntos entre organismos de investigación y empresas de Francia, Italia, Suecia, Finlandia, España, Rumania, Portugal, Grecia e Israel. Este consorcio, que cuenta con apoyo oficial de la Comunidad Europea, planea implementar casos testigos en ciudades de tamaño medio en varios de esos países durante los próximos años.<sup>14</sup>

Para esta iniciativa europea, el propósito operacional es construir un modelo de recolección, intercambio y análisis de datos que permita -en tiempo real- tomar decisiones informadas y brindar una respuesta inmediata a incidentes y emergencias. El núcleo de su enfoque apunta a obtener una conciencia situacional común de la realidad delictiva entre quienes monitorean y deciden en forma remota y aquellos que se encuentran y actúan en el terreno, aprovechando un intercambio rápido y seguro de información entre sistemas y bases de datos múltiples.

En términos de diseño de sistema el consorcio *Safe City* ha propuesto la desagregación de su modelo de “Ciudad Segura” en 6 diferentes capas de acuerdo a nivel de infraestructura.

1. **Infraestructura urbana:** calles, parques, perímetros sensibles, espacios públicos en general donde se necesita garantizar la seguridad.
2. **Sensores / Actuadores:** la parte de sensores compuesta por cámaras, medidores ambientales, sensores biométricos, redes de sensores Wi-Fi, proveyendo datos a unidades de procesamiento a niveles más altos. La parte de actuadores compuesta por teléfonos, paneles de tráfico, etc, que reciben instrucciones de las unidades de procesamiento y actúan retroalimentando el entorno.
3. **Redes y entradas de acceso:** puntos de acceso inalámbricos basados en tecnologías Wi-Max/Wi-fi o redes por cable con conexión a la red central.
4. **Red Central:** columna de routers, fibra óptica, etc. que componen la columna de Internet.

<sup>13</sup> E-Government Survey 2012. E-Government for the people. United Nations.

<sup>14</sup> <http://www.safecity-project.eu>

5. **Informática:** unidades de procesamiento de información, centralizadas o distribuidas, responsables de dirigir los datos desde los sensores subordinados, actuar sobre los actuadores subordinados e informar alarmas a mayores niveles jerárquicos si fuese necesario.
6. **Aplicaciones:** software para la explotación de la información recolectada por los sensores. Necesarios para los mecanismos de alerta vía teléfonos, web, etc.

(ver gráfico n° 3)

## 2. EL PROYECTO BUENOS AIRES CIUDAD SEGURA (BACS)

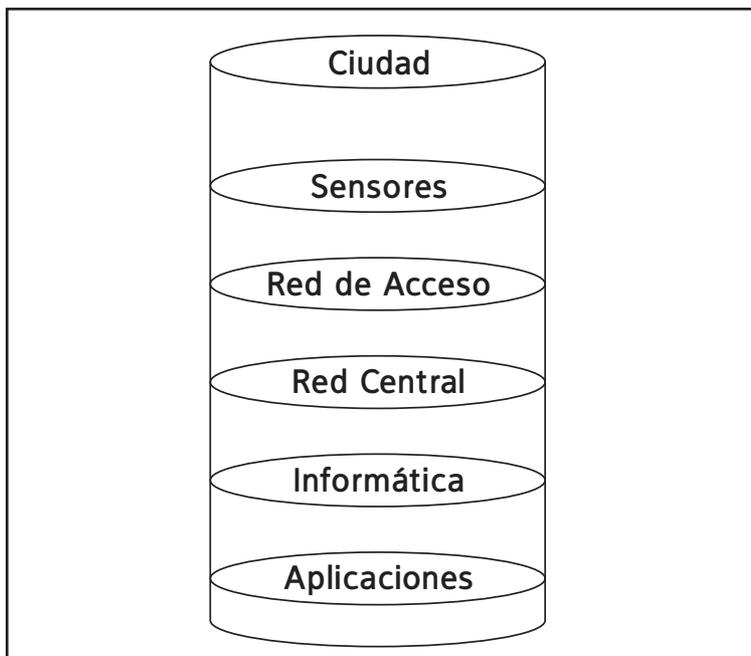
### 2.1. LA LÍNEA DE BASE

En diciembre de 2010, la Presidenta

Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión de crear el primer ministerio de la historia argentina con competencia exclusiva en materia de seguridad pública a nivel federal. El Ministerio de Seguridad de la Nación vino así a completar una arquitectura institucional que ya había sido delineada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior de 1992, y su creación fue un reflejo evidente de la prioridad estratégica asignada por el Poder Ejecutivo Nacional a la problemática, jerarquizándola como Política de Estado de primer orden.

Inmediatamente, la nueva estructura de conducción política de la Seguridad se volcó a la labor de consolidar un diagnóstico integral y actualizado de la fenomenología delictiva a nivel nacional, apelando para ello a la construcción de mapas del delito, análisis

Gráfico Nro. 3: Capas de una Ciudad Segura.



Fuente: [www.safecity-project.eu](http://www.safecity-project.eu)

de tendencias, patrones, perfiles y otros estudios de inteligencia criminal compleja. En forma simultánea comenzó también un relevamiento del estado de la capacidad operacional y de la dotación tecnológica de las Fuerzas Policiales y de Seguridad con el fin de ponderar su nivel de alistamiento para enfrentar los desafíos crecientes de una dinámica criminal que evidenciaba nuevas morfologías y una rápida mutabilidad.

En el ordenamiento institucional del Sistema de Seguridad Pública argentino, tal como fuera establecido en la Constitución Nacional, la Ley 24.059 y complementarias, la única de las 4 fuerzas bajo órbita federal que cuenta con responsabilidad territorial concreta en el ámbito de una ciudad es la Policía Federal Argentina (PFA), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>15</sup> Los ámbitos jurisdiccionales de las restantes fuerzas se circunscriben a entornos operacionales especializados: Gendarmería en zonas de frontera y rutas nacionales; Prefectura Naval en el litoral marítimo, fluvial y lacustre; y la Policía de Seguridad Aeroportuaria en aeropuertos. Por lo expuesto, el modelo de ciudad segura que se proyectó tuvo a la ciudad de Buenos Aires como ámbito de destino y a la PFA como centro de gravedad para su implementación, aunque el Ministerio de Seguridad se reservó la definición estratégica de diseño para garantizar una plataforma escalable que permitiese integrar en etapa ulterior al resto de las fuerzas federales.

En diciembre de 2010, la capacidad operacional y dotación tecnológica de la Policía Federal para atender su responsabilidad de brindar seguridad en la Ciudad de Buenos Aires encontraba un conjunto de limitaciones, como se sintetiza a continuación:

#### VIDEOVIGILANCIA:

- El área central de monitoreo (Central Operativa de Video) contaba solo con 20 cámaras propias (todas analógicas). Las restantes señales de video eran obtenidas por cooperación con terceros privados (estadios de fútbol, autopistas, etc.)

#### COMANDO Y CONTROL

- El área de despacho de los patrulleros policiales (Comando Radioeléctrico) sólo tenía la posibilidad de monitorear la vía pública a través de las imágenes proporcionadas por medios televisivos o actores privados mediante convenios.
- El Comando Radioeléctrico no poseía la capacidad de localizar en tiempo real a los patrulleros policiales ni a los efectivos desplegados en la vía pública.
- El área de gestión de la línea de emergencias (911) contaba con un sistema cuyo dimensionamiento había quedado sobrepasado y generaba la pérdida de aproximadamente el 30% de las llamadas ingresantes.

#### TELEFONÍA

- La PFA disponía de una red de Telefonía analógica.

<sup>15</sup> La creación en 2009 de la Policía Metropolitana por parte del GCBA no ha generado un cambio sustancial en esta responsabilidad de la PFA. El rol proyectado de esta incipiente institución aún aguarda una definición legislativa que dilucide el esquema de complementariedad con aquella, evitando el camino de una réplica en miniatura con la consiguiente superposición de funciones. Por otro lado, su aún escaso personal (a 2012 menos del 8% de la dotación de la PFA) y sus limitaciones en el manejo de las bases de datos de captura de personas y secuestro de vehículos implican que, al menos por un buen tiempo, la PFA deberá seguir liderando el esfuerzo de policía en la ciudad de Buenos Aires.

- La central telefónica carecía de Voz sobre IP.
- La red alámbrica era obsoleta (pares de cobre y plomo).

#### RADIOCOMUNICACIONES

- No se disponía de sistemas de comunicaciones operativas de radio (Trunking) en cantidad suficiente.
- Los sistemas de radio disponibles carecían de capacidad de encriptación, de posicionamiento por GPS y de transmisión de datos integrados a través del sistema.

#### BANDA ANCHA MÓVIL

- La PFA no tenía posibilidad de enviar / recibir datos desde los móviles.

#### RED INFORMÁTICA

- Al contar con una red obsoleta la interconexión de la mensajería interna podía desarrollar una velocidad equivalente a la de un modem telefónico (33.600 baudios promedio).
- Los servidores habían cumplido totalmente su ciclo de vida útil, con más de 10 años de antigüedad en la mayoría de los casos.

### 2.2. LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO Y SU INGENIERÍA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

El relevamiento del estado tecnológico de la Policía Federal para atender su función de seguridad urbana en la ciudad de Buenos Aires impulsó la determinación política de formular un inmediato proyecto de modernización.

Históricamente, la PFA había constituido el referente tecnológico para las policías provinciales argentinas. Sus estructuras y capacidades de policía científica, comunicaciones e investigaciones habían fijado el estándar en torno al cual aquellas se fueron organizando a lo largo del siglo XX.

Sin embargo, a fines de 2010 la institución presentaba evidentes signos de rezago en este plano y diversas fuerzas ya la habían superado en algunas capacidades tácticas críticas como el geoposicionamiento satelital de patrulleros, el uso de videovigilancia, y modelos de gestión telefónica de emergencias (911) más modernos.<sup>16</sup>

En función de esta situación, el Ministerio de Seguridad de la Nación requirió en febrero de 2011 asistencia al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para delinear una estrategia integral de actualización de la arquitectura tecnológica de la PFA, que contemplase además una futura integración modular tanto con el resto de las fuerzas nacionales como potencialmente con las policías provinciales, a través del Consejo de Seguridad Interior.

A principios de marzo de 2011, una comisión técnica integrada por representantes del referido ministerio, de la Secretaria de Planeamiento del Ministerio de Seguridad y de la Superintendencia de Comunicaciones de la PFA consolidó una especificación genérica de diseño para el proyecto “Buenos Aires Ciudad Segura” (BACS).

Con tal definición preliminar, prosiguió evaluar las vías jurídico-administrativas para instrumentar la contratación del proyecto. Un criterio primario de ponderación

<sup>16</sup> No obstante ello, cabe advertir que últimamente algunas fuerzas locales de seguridad han recurrido a sistemas o modelos de prestación comerciales (es decir, no aptos para seguridad pública y misión crítica) que generan una carga onerosa permanente para el erario público y plantean dudas de efectividad.

en ese análisis fue garantizar el éxito del procedimiento en un horizonte de tiempo razonable, a través de un canal que asegurase transparencia y confiabilidad. Por experiencias análogas en el área de Defensa, se sabía que las modalidades previstas en el Régimen General de Contrataciones Públicas (Decreto N° 1023/01) no suministraban certidumbre suficiente de plazos para proyectos de gran envergadura y sofisticación tecnológica.<sup>17</sup>

Sujeto a esta evidencia, la Comisión convino que la alternativa del establecimiento de negociaciones directas entre Estados soberanos resultaba la más apropiada, presentando ventajas netas en celeridad, supervisión y garantías de ejecución.<sup>18</sup>

La búsqueda del estado del arte

tecnológico aplicado a la seguridad pública condujo entonces a explorar opciones regionales y extra-regionales. En esta labor se relevaron potenciales socios sobre la base de la cantidad y calidad de sus centros de investigación y desarrollo, particularmente en las denominadas tecnologías C4ISR (Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

El estudio comparado ubicó al Estado de Israel como una opción efectiva para alcanzar la actualización buscada. Entre otros atributos, esta nación lideraba el ranking global de países con mayor inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) en relación al PBI (4,5%), contaba con la mayor cantidad de Start-Ups<sup>19</sup> en el mundo y poseía una industria de seguridad global-

<sup>17</sup> En primer lugar, abundantes antecedentes indicaban que el tiempo reglamentario de esa modalidad, aplicada a contrataciones complejas, podía llevar la duración global del proceso (desde la determinación del requerimiento hasta su efectiva adjudicación) a periodos superiores al año. Tratándose de iniciativas de componente tecnológico preponderante, los riesgos de obsolescencia durante la misma tramitación devenían entonces muy elevados. En este sentido, conviene recordar la denominada “Ley de Moore” que a pesar de haber sido formulada en la década del ’60 mantiene su vigencia y establece que aproximadamente cada 2 años se duplica la cantidad de transistores que pueden ser colocados en un circuito integrado, acelerando velocidades de procesamiento, capacidades de memoria, etc. Por otro lado, la probabilidad de que los oferentes privados se impugnarán recíprocamente o judicializaran el expediente era más que habitual en este tipo de proyectos, elevando las probabilidades de fracaso incluso antes de comenzar la implementación. La experiencia concreta de la licitación pública lanzada en 2006 por el Ministerio de Defensa para adquirir 4 radares móviles primarios, en la que participaron representantes de 4 empresas internacionales, había sido un ejemplo muy aleccionador. En ese caso particular, se tornó evidente durante la tramitación del expediente la prioridad de los oferentes en evitar que un competidor hiciera pie en el mercado local por sobre el mismo interés de obtener el contrato para sí. Finalmente, luego de 3 años de incansable lid, el ministerio no tuvo otra opción que declarar fracasada la licitación y buscar otra forma de procurarse los radares. Feliz paradoja del destino este contratiempo terminó impulsando las condiciones para que la Argentina desarrollara y produjera, a través de la empresa INVAP, el Radar Primario Argentino (RPA) convirtiéndose en el primer país latinoamericano en dominar esta tecnología crítica.

<sup>18</sup> Esta modalidad, prevista como excepción en el Decreto 1023/01 (art.5), constituye una práctica regular de contratación de proyectos complejos en las áreas de defensa y seguridad a nivel internacional. Debido a la sensibilidad de estos proyectos, y en algunos casos su implicancia geopolítica, los principales países productores y exportadores de equipos e insumos de este rubro han desarrollado agencias estatales especializadas para asumir y fiscalizar las negociaciones con terceros Estados. Se puede citar a modo de ejemplo a: DSCA (EE.UU.), DGA (Francia), ROSOBORONEXPORT (Rusia), BWB (Alemania), AID (Italia), CCC (Canadá), DCSA (Corea del Sur), SIBAT (Israel), DGAM (España) y UKTI DSO (Gran Bretaña).

<sup>19</sup> Empresas creadas a partir de una idea de negocio con alto grado de innovación tecnológica.

mente reconocida como competitiva e innovadora.<sup>20</sup>

Como resultado de este análisis, en marzo de 2011 se canalizaron a través de la representación oficial del Ministerio de Defensa de Israel en Argentina las especificaciones de diseño para un proyecto de “Ciudad Segura”, impulsando en paralelo la suscripción de un Memorando de Entendimiento entre dicha repartición y el Ministerio de Seguridad argentino.<sup>21</sup> A efectos de dar respuesta a este requerimiento, la agencia especializada de cooperación del Ministerio de Defensa de Israel (SIBAT) procedió a una evaluación interna del conglomerado público-privado de empresas del sector para identificar potenciales ejecutores en condiciones técnicas de asumir el proyecto, notificando a posteriori los requerimientos a un grupo preseleccionado.

Con el propósito de ahondar en las características de detalle del proyecto se condujeron durante el mes de abril de 2011 en Buenos Aires múltiples reuniones con delegaciones del Ministerio de Defensa de Israel y el grupo preseleccionado por el SIBAT de 3 empresas.<sup>22</sup> Finalmente a principios de mayo, el Ministerio de Seguridad de Argentina recibió formalmente las propuestas técnico-comerciales y conformó una Comisión Ad Hoc para

su análisis.<sup>23</sup>

Al efectuar la evaluación técnico-económica de las propuestas, la Comisión Ad Hoc determinó que solo 2 de las propuestas satisfacían los requerimientos formulados y tras comparar ambas se pronunció en dictamen proponiendo la adjudicación de aquella que presentaba ventaja económica y mayor capacidad en el componente más crítico del proyecto que era la red de telecomunicaciones.<sup>24</sup>

Seguidamente, el Ministerio de Seguridad comunicó el resultado de su evaluación al SIBAT y con fecha 15 de mayo se suscribió el Memorando de Entendimiento con el Ministerio de Defensa de Israel, que obró de pivote en la relación Gobierno a Gobierno para la cooperación bilateral en el Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura.<sup>25</sup>

Con el antecedente del memorando y el dictamen de evaluación, la Comisión Ad-Hoc, el Ministerio de Defensa de Israel y la empresa seleccionada iniciaron entonces, en forma tripartita, el proceso de suscripción de un convenio de implementación para activar el proyecto. Tras las deliberaciones, la Comisión Ad-Hoc elaboró un proyecto de convenio detallando la configuración de diseño del sistema, que fue elevado a instancia decisoria y subsecuentemente aprobado.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> En 2010, Israel se ubicaba entre los 5 principales exportadores del mundo en el rubro. Asimismo, se tuvieron en cuenta los lazos de cooperación bilateral formalizados en varios acuerdos de asistencia mutua. Entre ellos, el Acuerdo General de Cooperación entre ambos gobiernos (1995), el Convenio de Cooperación Comercial, Económica y Tecnológica (1998) y el Memorando de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa de ambos países sobre cooperación industrial y tecnológica (2010).

<sup>21</sup> Cabe acotar que la vinculación formal se estableció con el Ministerio de Defensa de Israel exclusivamente debido a que en su seno se encuentra la única agencia estatal de ese país que autoriza las exportaciones de sistemas para defensa y seguridad pública, y gestiona contratos intergubernamentales (SIBAT).

<sup>22</sup> Las empresas preseleccionados por el SIBAT que se presentaron fueron IAI, MER y NESS.

<sup>23</sup> Resolución MS N° 203/2011.

<sup>24</sup> Las propuestas que calificaron fueron MER y NESS y el dictamen arrojó ventaja neta a la primera.

<sup>25</sup> Resolución MS N° 261/2011

<sup>26</sup> Resolución MS N° 322/2011.

El Convenio de Implementación fue perfeccionado el 16 de Junio de 2011 y se dividió en dos secciones. La primera, de carácter "Institucional", suscripta entre el Ministerio de Seguridad de Argentina y el Ministerio de Defensa de Israel donde constó que la agencia SIBAT había evaluado la propuesta técnica y comercial de la empresa seleccionada considerándola justa y adecuada, en virtud de lo cual el Estado de Israel asumía el compromiso de garantizar el total cumplimiento de sus obligaciones.<sup>27</sup> La segunda sección, suscripta entre el Ministerio de Seguridad de Argentina y la empresa, con la aprobación expresa del Ministerio de Defensa de Israel, se ocupó de detallar aspectos más tácticos de la ejecución como el plan de trabajo, resaltando especialmente que se trataba de un proyecto "llave en mano".

El Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura fue registrado en el Banco de Proyectos de Inversión bajo el código BAPIN 55.733, obteniéndose el 8 de Julio la aprobación formal de su Estudio Técnico por parte de la

Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El presupuesto global del Proyecto BACS asciende a U\$S 41,8 millones desagregado de la siguiente manera. (ver cuadro nº 2)

A mediados de Julio de 2011, con el lanzamiento formal de las actividades del proyecto, el Ministerio de Seguridad decidió institucionalizar la Unidad de Coordinación del "Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura", designando al frente al experto recomendado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para asistir en la formulación inicial de la iniciativa.<sup>28</sup> Simultáneamente, en la misma norma se constituyó una Comisión Ejecutiva en el ámbito de la PFA, presidida por el Subjefe de la institución e integrada por las Superintendencias de Seguridad Metropolitana, Comunicaciones Federales, Personal, Instrucción y Derechos Humanos, Administración y la Dirección General de Inteligencia Criminal, a efectos de garantizar la coordinación entre las distintas áreas que verían modernizada su operativi-

Cuadro Nro. 2: Presupuesto del Proyecto BACS por componente.

COMPONENTE		MONTO (U\$)
1	PATRULLEROS TECNOLOGICOS	7.516.400
2	VIDEOVIGILANCIA	8.658.672
3	RED DE FIBRA OPTICA (GPON)	7.975.278
4	RED INALAMBRICA (WiMAX)	8.043.560
5	CENTRO DE CONTROL (Hardware & Software)	5.051.919
6	MODERNIZACION CENTRO DE CONTROL (Infraestructura)	614.101
7	SOPORTE LOGISTICO INTEGRADO	3.940.211
TOTAL		41.800.140

<sup>27</sup> En esta primera parte se determinaron adicionalmente el precio y las condiciones de pago que, atento a la modalidad Gobierno-Gobierno, serían efectuadas por el Ministerio de Seguridad de Argentina directamente al Ministerio de Defensa de Israel.

<sup>28</sup> Resolución MS N° 493/11 y 494/11.

dad con el proyecto.

### 2.3. LA ARQUITECTURA TECNOLÓGICA

La configuración tecnológica del Proyecto BACS partió, como se dijo, de una especificación genérica definida a priori en marzo de 2011 que fue evolucionando a lo largo del proceso de consultas técnicas, calibrándose prestaciones y dispositivos a la luz de la incipiente experiencia comparada.<sup>29</sup>

Se presenta a continuación la configuración definitiva de esta primera etapa del Proyecto BACS expuesta de acuerdo al diseño de sistema (por capas) propuesto por el consorcio europeo Safe City.

1. **Infraestructura urbana:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. **Sensores / Actuadores:** El Proyecto BACS cuenta con sensores fijos y móviles. Los primeros están constituidos por:

a) una red de 1200 cámaras y domos digitales de alta definición (300 sitios) desplegada en las zonas más calientes de robo y hurto automotor y asalto a mano armada;

b) una red de 336 cámaras fijas de reconocimiento de patentes (51 sitios) emplazadas en los principales accesos a la ciudad.

Los sensores móviles se encuentran emplazados en 200 patrulleros (denominados "tecnológicos") y están constituidos por:

- 6 cámaras externas con visión 360°, policromática diurna y cambio automático a monocromática nocturna;

- 1 cámara externa, tipo domo, con zoom e iluminación infrarroja, controlada desde una consola en el vehículo o en forma remota, desde los Centros de Comando y Control.
- 1 cámara interna con iluminación infrarroja, que registra imagen del asiento trasero del patrullero, donde generalmente se traslada a personas demoradas o detenidas.
- 2 cámaras externas de reconocimiento de patentes que "leen" los dominios de los vehículos que cruza el patrullero tecnológico.
- Un sistema de posicionamiento mediante GPS a ser transmitido por el Sistema Wi-Max.

Esta red de sensores remotos (fijos y móviles) configura un sistema concéntrico de anillos de seguridad comenzando por el límite de jurisdicción (Avenida General Paz) y llegando al Centro de Comando y Control (C4), lo que permite, una vez detectado un incidente, coordinar persecuciones y detenciones entre distintos actores.

3. **Redes y entradas de acceso:** El Proyecto BACS despliega en la Ciudad de Buenos Aires una red inalámbrica Wi-Max (high mobility) para interconectar los patrulleros en movimiento con el Centro de Comando y Control (C4), permitiendo enviar y recibir video en alta velocidad, transmitir posición y trayectoria y procesar instrucciones en la consola de cada patrullero tecnológico. La banda de frecuencia de la red es 4.9 Ghz, universalmente convenida para servicios de seguridad pública por la UIT y asignada para uso exclusivo del proyecto por la Secretaria-

<sup>29</sup> Las empresas preseleccionadas por el SIBAT contaban con experiencia reciente de diseño e implementación en ciudades como Nueva York, México DF, Panamá, Jerusalén, entre otras.

ría de Comunicaciones de la Nación. La meta de cobertura es de 170 km<sup>2</sup>.

4. **Red Central:** El Proyecto BACS despliega en la Ciudad de Buenos Aires una red de fibra óptica (GPON) de 500 km. que interconecta las 1200 cámaras fijas de videovigilancia, las 336 cámaras fijas de reconocimiento de patentes en los accesos a la ciudad, las antenas de la red Wi-Max, los edificios del Ministerio de Interior, de Seguridad, de Gendarmería, Prefectura, Policía Federal y las 53 comisarías.

5. **Informática:** El Proyecto BACS cuenta con unidades de procesamiento centralizadas y distribuidas (fijas y móviles). Las primeras están constituidas por:

a) Un Centro de Comando y Control (C4) que integra las funciones de atención telefónica 911, de Despacho de patrulleros, de despliegue de personal policial, de Videovigilancia integral, una sala de situación y un Datacenter;

b) Un Centro Federal Unificado de Respuesta Rápida para desastres y catástrofes que integra imágenes y comunicaciones de todas las fuerzas federales de seguridad con cobertura nacional a través de unidades móviles satelitales. El Centro cuenta con una mesa digital de situación (ARENA) que consolida toda la información relevante para la conducción estratégica operacional.

Por su parte, las unidades distribuidas de procesamiento están conformadas por:

a) 5 centros regionales de monitoreo de cámaras de seguridad (C2) en las circunscripciones policiales I, II, IV, VI y VIII;

b) 200 consolas en los patrulleros tecnológicos (touchscreen) con capacidad de transmisión de datos (audio y video) en tiempo real al C4 y de acceso a las bases de datos, capacidad de interacción con otros móviles para compartir información en directo, recibir o transmitir mapas. Asimismo, la consola contrasta las patentes de los vehículos que el patrullero va registrando a su paso con la lista de unidades con pedido de secuestro (lista negra), generando una alarma automática en caso que surjan coincidencias.

6. **Aplicaciones:** El Proyecto BACS descansa en un conjunto de aplicaciones operativas que permiten mejorar la performance y calidad de respuesta policial:

a) Sistema de gestión de seguridad (SMS) con funciones integrales de comando y control, conocimiento de la situación y sistema de información geográfica incorporado. Es la herramienta que permite controlar, operar y monitorear dispositivos tales como patrulleros, personal, cámaras y otros sensores y ofrece una gestión protocolizada y auditable de todos los eventos;

b) Sistema de llamadas de emergencia (911). El proyecto implementa una aplicación compatible con los estándares internacionales, que definen como tiempo promedio de respuesta 4 minutos.<sup>30</sup> La solución de atención de llamadas ha sido concebida con sistemas CAD (Computer Aided Dispatch - Despacho asistido por computadora-) que se ejecutan en el C4. El proceso completo es administrado y asistido por el sistema, que se basa en técnicas avanzadas de enrutamiento analítico que brindan soporte para la toma de decisiones tácticas. Después de que se determina la ubicación de la llamada de emergencia, el

<sup>30</sup> Estandar NENA (National Emergency Numbers Association).

sistema identifica el o los mejores recursos disponibles para cumplir con cada exigencia y brinda esa información al despachador. El sistema suministra la ubicación de la persona que llama y muestra gráficamente esa información en el mapa integrado permitiendo actualizaciones sobre la marcha. Construye de esta forma el mapa del delito en tiempo real de la Ciudad de Buenos Aires, favoreciendo el ajuste de acciones tácticas para dar respuesta inmediata. El sistema también rastrea y audita todo el historial de los incidentes, constituyendo una herramienta esencial de auditoría y de control de calidad de servicio.

(ver gráfico nº 4)

El requerimiento planteado por el Ministerio de Seguridad para el Proyecto BACS ha hecho énfasis en un diseño abierto de la solución. De esta forma desde un inicio se focalizó en la apropiación del modelo, definiéndolo (o redefiniéndolo) en forma conjunta con la empresa integradora para garantizar un sistema flexible que no sujetara su escalabilidad a una dependencia exclusiva de soluciones externas.

#### 2.4. LA MODERNIZACIÓN OPERACIONAL

Los beneficios esperados en la calidad operacional del servicio policial pueden resumirse en los siguientes ejes:

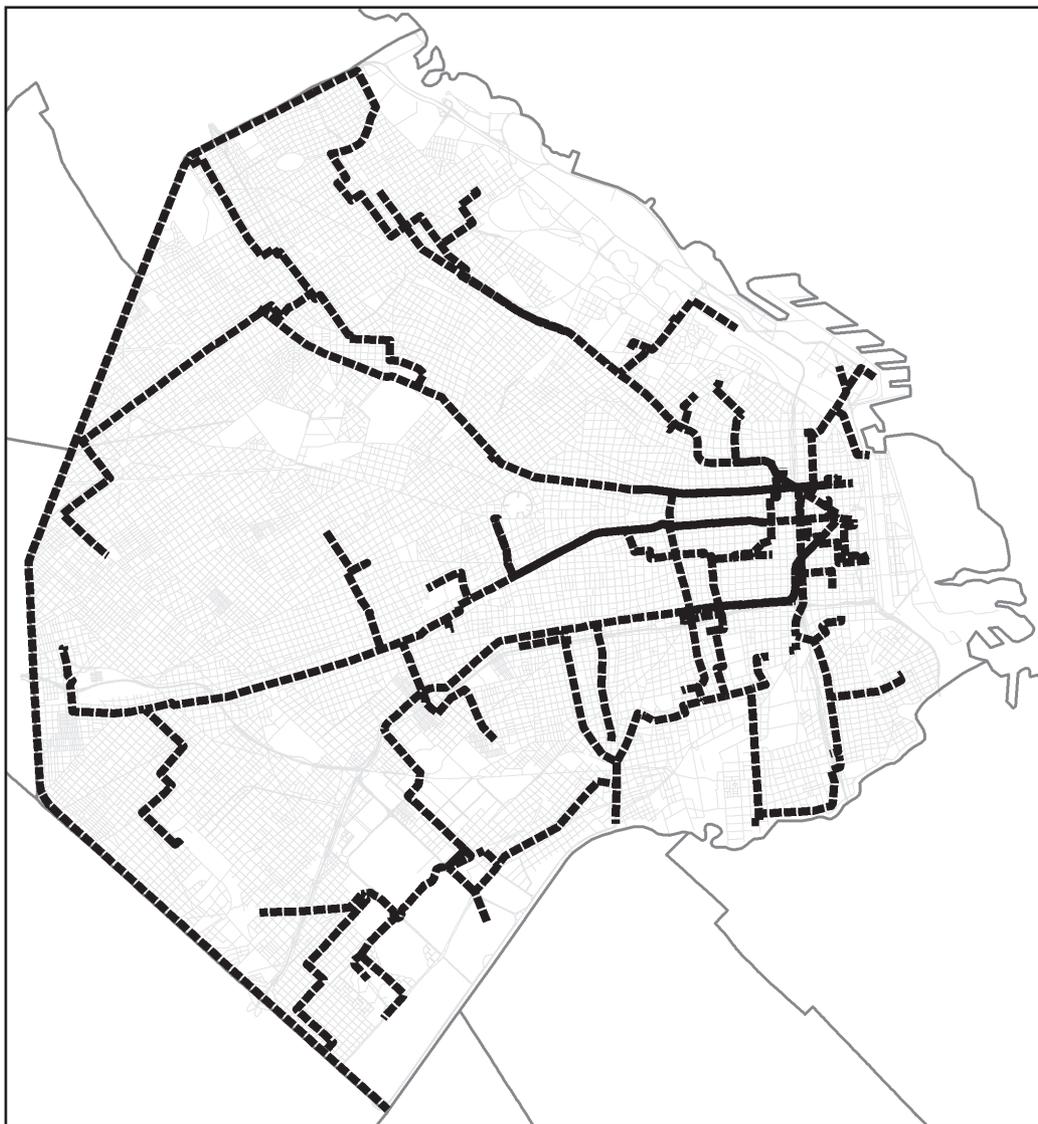
a) **Videovigilancia Preventiva Policial:** Si bien la videovigilancia mediante el uso de cámaras es un recurso bastante extendido en la actualidad, la PFA aún debía coordinar su operación con actores privados externos o entre diversos estamentos. Con este proyecto, la institución accede a sensores propios en gran escala y la masa de sus operadores está compuesta por personal policial específico, es

decir, con experiencia en la vía pública y ubicado en los mismos espacios desde donde se despachan los patrulleros, con lo cual tanto la prevención (determinando las conductas que implican la comisión de un delito o su tentativa) como la capacidad de conjuración y eventual esclarecimiento, resultan cualitativamente beneficiadas. En forma adicional, el modelo contempla la integración de supervisores civiles de los operadores policiales para monitorear desde el órgano de conducción política la performance de respuesta. Se accede de esta manera a una detección temprana de incidentes que mejora la calidad y eficiencia del servicio de seguridad.

b) **Patrullaje virtual:** El modelo permite la programación de las cámaras digitales de alta definición, tanto domos como fijas, para realizar un “recorrido virtual” sobre determinadas calles, por ejemplo, un corredor escolar durante los horarios de ingreso y egreso. Esta práctica resultará en la visualización repetida y automática de dicho corredor, y su secuencia se detendrá ante el menor indicio de condiciones o conductas no usuales, efectuando “zoom” sobre el hecho mismo para interpretar en detalle la situación y eventualmente enviar personal policial al lugar. En forma inmediata y directa y probablemente antes que algún ciudadano ajeno al hecho se percate y llame al 911.

c) **Vídeo Inteligente:** El sistema permite establecer “cercos” y zonas críticas sobre la imagen, de tal manera que, en forma automática ante cambios en la señal de video, el sistema alerta en forma visual y sonora cuando alguien ingresa a un lugar restringido, cuando se estaciona un vehículo en un lugar indebido y cuando un objeto es apoyado o “abandonado” (como un maletín o valija) por mucho tiempo en lugares físicos sensibles para la se-

Gráfico Nro. 4: Red de fibra óptica proyectada (500 Km).



guridad pública.

d) **Esclarecimiento de hechos y aportes de pruebas judiciales:** Al contarse con cámaras digitales de alta definición que permiten establecer detalles como patentes vehiculares,

identificación de rostros, determinación de objetos, etc., las imágenes constituyen una prueba judicial muy útil para la investigación de delitos, en virtud de la confiabilidad, confidencialidad y auditabilidad del sistema de grabación y resguardo. En similar capacidad,

tanto las 6 cámaras (360°) como la cámara domo externa y la cámara interna de los patrulleros tecnológicos y su registro permitirán el control, auditoría y esclarecimiento de hechos en los que dichos móviles intervinieren.

e) **Control vehicular automático:** El sistema LPR móvil (reconocimiento de patentes) permite el control –totalmente automático– sobre 8000 vehículos por hora en promedio.<sup>31</sup> El sistema funciona aplicando a la imagen de la patente un proceso OCR (reconocimiento óptico de caracteres), consultando en simultáneo a la base de datos si el dominio registra pedido de secuestro o impedimento para circular, y alertando los casos positivos en una señal visual y sonora en la Tablet instalada en el patrullero tecnológico.

El sistema LPR fijo instalado en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires permite, a su vez, detectar en forma inmediata desde el Centro de Comando y Control (C4) el ingreso y egreso a la jurisdicción de vehículos con restricciones.

f) **Transmisión en directo de imágenes móviles desde los patrulleros tecnológicos:**

Como aspecto completamente innovador en el uso de imágenes de video para seguridad pública, este proyecto permite que el Centro de Comando y Control (C4) visualice en tiempo real las imágenes que registran las cámaras instaladas en los patrulleros en movimiento. Esta capacidad, de la que aún se registran muy pocos casos a nivel mundial, requiere una red inalámbrica digital de alta velocidad de transmisión de datos de muy complejo despliegue en la Ciudad de Buenos Aires. Esta prestación resulta comparable a contar con un “pequeño móvil de exteriores

de televisión” en cada patrullero tecnológico y tener una red propia para su utilización exclusiva en la seguridad ciudadana.

g) **El Patrullero como oficina informatizada móvil:** La Tablet robusta (militarizada) instalada en cada patrullero tecnológico permite la visualización de las cámaras fijas, la visualización y control del domo, la recepción de datos y constancias provenientes del 911, las alarmas del sistema LPR y la representación del mapa de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se encuentra proyectado su uso para: consulta a las bases de datos de la institución, aplicaciones biométricas remotas, recepción de imágenes remotas (por ejemplo, ante una denuncia o emergencia se podría visualizar lo que ocurre dentro de un comercio, banco e incluso transporte público antes de arribar a dicho lugar), realización de actas y declaraciones de testigos en el lugar de los hechos para su impresión remota en la Comisaría, de tal manera que, por ejemplo, el ciudadano que es testigo de un hecho concurra al local de la Comisaría tan solo para rubricar su declaración, entre otros usos complementarios previstos.

h) **Posicionamiento vehicular:** Permite localizar los recursos disponibles más próximos, a través de la red propia Wi-Max, ante el desplazamiento y requerimientos de la presencia policial en un lugar determinado de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, la citada red, que no implica abonos regulares ni costos al erario público, permitirá soportar y ser el “carrier” tanto de las actuales aplicaciones como de aquellas que se implementen y deban contar con una banda ancha móvil para misión crítica en el futuro. En resumen, tanto esta red inalámbrica propia como los 500

<sup>31</sup> En el caso de los controles manuales, ese promedio ronda los 100 vehículos por agente policial demandando una afectación exclusiva del personal a esa labor.

kilómetros de Fibra Óptica que despliega el Proyecto conforman la “autopista digital” sobre la que cursarán los sistemas tecnológicos específicos de Seguridad Pública, sin intermediar actores comerciales ni abonos de suscripción, es decir, sin otros participantes que el Estado Nacional y sus ciudadanos.

i) **Línea de emergencias (911):** La implementación del nuevo sistema de 911 incluye el reemplazo del actual sistema de despacho y atención de llamadas por otro con “sensibilidad” a estímulos externos, por su capacidad de interactuar con cámaras, móviles geo-referenciados, personal policial en la vía pública y su potencial de recibir alertas automáticas a pocos segundos de ocurrir el evento que las dispara. La incorporación del nuevo sistema modificará la atención del llamado por parte del operador quien contará con guías rápidas de preguntas posibles a formular según el caso, que contará con la información de nombre y en muchos casos con la ubicación exacta de la persona que llama. Los despachadores contarán con la información en el mapa de la ubicación de todos los recursos con los que cuentan para atender la emergencia, sean patrullas, autobombas y personal de calle y dispondrán también del apoyo logístico que le proveerán los operadores de cámaras. Todo esto cambiará en forma radical la manera en que se atienden los eventos y cómo se asignan los recursos. Esta nueva realidad conduce a un replanteo radical de los procedimientos de operación que están siendo adecuados y modernizados, para acortar en términos sensibles el ciclo de respuesta.

j) **Conciencia Situacional:** El Centro de Comando y Control (C4) permite coordinar y comandar las acciones operativas y la capacidad de respuesta, realizar la videovigi-

lancia centralizada sobre las 1200 cámaras desplegadas a lo largo y ancho de la ciudad de Buenos Aires y gerenciar las capacidades del sistema 911 de última generación (entre otras, la recepción e intercambio de mensajes de texto –SMS- entre los denunciantes y los operadores telefónicos, pudiendo estar los primeros en condiciones de no poder hablar, en un transporte público o en otras circunstancias que demanden el uso de este medio). Complementariamente, los 5 centros regionales de videovigilancia (C2) permiten una supervisión mutua de dicha tarea y redoblar los esfuerzos en la prevención del delito, especialmente en los sectores de la ciudad con elevado tránsito de personas.

k) **Respuesta Federal Unificada de Respuesta Rápida para desastres y catástrofes:** El centro que se desarrolla con este proyecto permite una respuesta integral de todas las Fuerzas Federales ante eventos de magnitud que requieren una coordinación total del Sistema de Seguridad, como también está preparado para garantizar la interoperabilidad con los Organismos de Base (acorde tanto al Sistema Federal de Emergencias como a los programas de la Dirección Nacional de Protección Civil) conforme la normativa vigente en la materia.<sup>32</sup>

## 2.5. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

(ver cuadro nº 3)

## 3. CONCLUSIÓN

Todo proyecto, en tanto determinación de transformar desde el presente algún aspecto de la realidad futura, encuentra su origen en una reflexión prospectiva. El compromiso desde el aquí y ahora con in-

<sup>32</sup> Decreto 1697/2004 - Resolución Nº 2034/2005 y Decreto 1250/1999

Cuadro Nro. 3

CONCEPTO		30 de JUNIO		TOTAL
		Cantidad	% Total	Cantidad
PATRULLEROS TECNOLOGICOS	Patrulleros instalados	172	86	200
	Operadores formados	1035	86,3	1200
CAMARAS DE VIDEO	Cámaras instaladas	1124	93,7	1200
	Cámaras Operativas	552	46	1200
RED INALAMBRICA	Estaciones instaladas	31	20,7	150
	Instalaciones Operativas	12	8	150
FIBRA OPTICA	Red instalada (km)	194	30,8	500
LECTORES DE PATENTES EN ACCESOS	Cámaras instaladas	5	8,3	60
	Cámaras Operativas	1	1,7	60
COMISARIAS	Conectadas	15	28,3	53
	Integradas en Red	4	7,5	53
CENTROS DE MONITOREO	Centros operativos	3	60	5
	Operadores formados	150	64,7	232

tervenciones que aspiran a forjar un estado de situación deseable emana de una actitud proactiva, rebelde contra el devenir inercial de los acontecimientos. Los impulsores de un proyecto entienden que la contemplación pasiva de los hechos solo traerá como resultado escenarios que no alcanzan a cubrir expectativas que ya se anticipa necesario satisfacer. Este inconformismo, que irremediamente se manifiesta al contraste de representaciones teóricas y contra fácticas, motoriza la acción, moviliza recursos y embarca a los ejecutores en una travesía de riesgos, cuyo éxito y justificación final solo podrán debidamente ponderarse en retrospectiva, una vez alcanzado el puerto de destino.

El Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura surgió a partir de la firme decisión política del Gobierno Nacional de incorporar los últimos avances tecnológicos en la lucha contra la criminalidad, uno de los principales flagelos que aqueja a la ciudadanía. Siendo una demanda social angustiante y perentoria

resulta inexcusable prescindir de herramientas que potencien el accionar policial, tornándolo más eficaz, eficiente y auditable.

A diario nos sorprenden las nuevas prestaciones que el mercado ofrece a través de dispositivos innovadores que facilitan nuestra vida cotidiana y hoy prácticamente pocos podríamos salir a la calle sin un celular. Sin embargo, los beneficios elementales de tecnología comercialmente disponible no estaban al alcance de la principal institución responsable de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires.

Hasta no hace mucho 3 de cada 10 ciudadanos que tenían una emergencia y llamaban desesperados al 911 no obtenían respuesta. Los otros 7 afortunados debían aguardar que desde una radio se comunicara el evento a toda la flota de una de las ocho regiones en que se divide la cobertura de la ciudad, que algún móvil con paradero ignoto respondiese y decidiera desplazarse hasta el

lugar con casi nula información y la perspectiva de actuar a ciegas. Hasta no hace mucho la única forma de vigilar la vía pública era presencial, sea desde un patrullero o a través de un policía apostado en una esquina. De hecho, curiosamente (o no) una de las principales funciones del recorrido del patrullero era fiscalizar el cumplimiento de las propias “paradas policiales”. Hasta no hace mucho decenas de miles de automóviles reportados robados podían deambular libremente (con su patente original) a la espera que un aleatorio control vehicular los detectase. También hasta no hace mucho las comunicaciones policiales de radio eran absolutamente vulnerables a intercepciones simples y no permitían posicionar al efectivo ni transmitirle datos.

Demasiadas restricciones para oponer un combate efectivo a un fenómeno que en todo el mundo crece en magnitud y sofisticación. Es probable que la consolidación del proyecto aún enfrente dificultades y desafíos. No puede soslayarse que la tecnología es apenas un pilar de un modelo más integral que necesariamente incluye la modernización de protocolos operacionales, la capacitación del personal y la transformación de estructuras. Aspectos éstos que forman parte de una cultura organizacional y que, aún impelidos por las exigencias de un cronograma apremiante, requieren de un natural proceso de absorción.

En un enfoque prospectivo, aspiramos también que las lecciones aprendidas con este proyecto sirvan para delinear un esquema genérico de Ciudad Segura que resulte

de utilidad como referencia a otras ciudades de la República Argentina, considerando las particularidades de cada realidad local.

Por último, y a pesar de constituir un aspecto específicamente soslayado en el presente artículo, merece una mención el necesario debate en torno a las garantías de respeto a la privacidad que un modelo de “Ciudad Segura” debe proporcionar, concordantes con los principios del Estado de Derecho en una sociedad democrática. Cierto es que la tecnología disponible permite instituir una serie de reaseguros funcionales que suministran adecuados niveles de trazabilidad y auditabilidad en el uso de los sistemas. Sin embargo, entendemos que la previsible extensión en el despliegue de sensores en la vía pública justifican una discusión ad hoc para compatibilizar la intensificación de los recursos de videovigilancia con el pleno ejercicio de las libertades individuales.<sup>33</sup>

Hoy, luego de un año y pocos meses de iniciado el proyecto se ha avanzado mucho pero aún resta camino por recorrer. En cualquier caso, la mejora en la calidad y eficiencia del servicio policial, que avizoramos muy pronto tangible para el común de los ciudadanos, será la medida con que se juzgue a fin de cuentas el sentido y pertinencia de esta expedición.

<sup>33</sup> Al respecto, cabe referenciar que en el marco del Proyecto BACS se aprobó en Abril de 2012 el Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos (Res. MS N° 283/12) que estableció pautas de utilización y tratamiento de imágenes, transparencia y señalización.



# EL DETERIORO DE LA INTEGRALIDAD DEL PRESUPUESTO NACIONAL: LA CREACIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS<sup>1</sup>

Gisell Cogliandro

## RESUMEN

La existencia de los Fondos Fiduciarios y organismos que no consolidan o se encuentran fuera del Presupuesto Nacional limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del sector público sobre la economía nacional.

En Argentina, los Fondos Fiduciarios tuvieron un crecimiento exponencial, el primero se crea en el año 1995, mientras que en el año 2007 alcanzaron a 16. Al mismo tiempo, que su gasto creció un 6.900% aproximadamente entre el 2001 y el 2007, pasando de \$96,9 millones a \$6.850 millones, deteriorando la integralidad del Presupuesto Nacional.

El objetivo del trabajo de investigación es estudiar las causas, mecanismos e incentivos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo Nacional (PLN) para la creación de los fondos fiduciarios vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario.

## INTRODUCCIÓN

La existencia de fondos y organismos que no consolidan o se encuentran fuera del Presupuesto Nacional limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto re-

side en que permite dimensionar el verdadero impacto del sector público sobre la economía nacional. Asimismo, el cumplimiento de esta regla permite limitar la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso presupuestario (Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional) y contribuir a una mayor transparencia del Presupuesto Nacional. Las debilidades en el nivel de integralidad también afectan el rol efectivo del Congreso, ya que aprueba y controla parte y no todo el presupuesto. La relevancia de conocer los factores que influyen en el nivel de integralidad del presupuesto, tienen que ver con la existencia de un sistema presupuestario dual.

El proyecto parte de la hipótesis que la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN, responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional. Esta situación es producto de la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo Nacional y de un Congreso que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

El período de análisis de los fondos

<sup>1</sup> Este artículo es una síntesis de la Tesis del Máster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

El objetivo del trabajo de investigación es estudiar las causas, mecanismos e incentivos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo Nacional (PLN) para la creación de los fondos fiduciarios vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario. El propósito es responder a la ausencia de estudios en esta temática e identificar la existencia de mecanismos formales e informales a través de los cuales el PEN y el PLN afectan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional. En el año 2001, los fondos fiduciarios representaban el 0,2% (\$96 millones) del Presupuesto Nacional (\$47.904 millones), mientras que en el 2007 representaban el 5% (\$6.850 millones).

## 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En el presente punto se establecen los objetivos de la investigación, se plantea el problema de investigación, y se formulan las hipótesis exploratorias de la investigación.

### 1.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

#### GENERAL 1

Analizar el cumplimiento de una de las reglas presupuestarias, la referida a Integralidad del Presupuesto Nacional.

*Específico 1.A.:* Identificar la existencia de mecanismos formales e informales a través de los cuales el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional afectan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional.

#### GENERAL 2

Analizar los fondos fiduciarios como un caso de la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional.

*Específicos 2.A.:* Vincular las causas de creación de los fondos fiduciarios con el desempeño del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional sobre el proceso presupuestario y la influencia de ambos actores sobre el Presupuesto Nacional fuera del proceso presupuestario formal.

*Específico 2.B.:* Analizar la estructura de incentivos que operan sobre los miembros del Poder Ejecutivo y sobre los legisladores para permitir la creación de fondos fiduciarios.

## 1.2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La existencia de fondos y organismos que no consoliden o que se encuentren fuera del Presupuesto Nacional, limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del Sector Público en la economía y su posición fiscal. Asimismo, el cumplimiento de esta regla permite limitar la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso presupuestario (PEN y PLN) y contribuir a una mayor transparencia del Presupuesto Nacional.

La relevancia de conocer los factores que influyen en la integridad del presupuesto, tienen que ver con la existencia de un sis-

tema del proceso presupuestario dual. Existe un sistema presupuestario paralelo al formal, que no contiene todos los gastos que realiza el Estado dentro del Presupuesto Nacional.

En Argentina son escasos o casi nulos los estudios en relación con las causas y caracterización de la creación de fondos fiduciarios y organismos / fondos extrapresupuestarios.

El proyecto de investigación busca analizar los procesos y mecanismos que llevaron a la creación de fondos fiduciarios, vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario y el desempeño del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional sobre el mismo y la influencia de ambos actores sobre el Presupuesto Nacional fuera del proceso presupuestario formal.

Para ello, el proyecto pondrá especial énfasis en los fundamentos, instrumentos y autoridades responsables de la creación de los fondos fiduciarios, que inciden en el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional y en la relación que se establece entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional. Asimismo, se analizará en particular los incentivos que tuvieron ambos actores para permitir la creación de los fondos fiduciarios.

### 1.3. HIPÓTESIS EXPLORATORIAS

**Hipótesis 1:** La pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibili-

dad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional.

**Hipótesis 2:** la creación de los fondos fiduciarios por fuera del Presupuesto Nacional fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

La salida de estos fondos de las normas generales presupuestarias implica que se encuentran fuera del proceso presupuestario formal y con menores controles. El proceso presupuestario, es decir, la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto Nacional se caracteriza por una preponderancia del PEN sobre el PLN. En este sentido el PLN desempeña un rol débil con respecto a la aprobación y control del presupuesto. Sin embargo, la influencia del Congreso sobre el Presupuesto Nacional se produce fuera del proceso presupuestario formal y a través de la aprobación de leyes que tienen impacto en los futuros gastos y recursos del presupuesto.

Con respecto a la responsabilidad del PEN, presentan incentivos para que los organismos escapen del control formal del sistema de administración financiera, en particular del sistema de cuotas presupuestarias. Este sistema, administrado por la Secretaría de Hacienda, si bien está diseñado para poder controlar y evitar el déficit fiscal, mantiene cierto nivel de rigidez y discrecionalidad para manejar los recursos de los organismos, que

dificulta la gestión diaria de los mismos.

La necesidad de las reglas presupuestarias está en línea para establecer límites a los incentivos del PEN para aumentar el gasto y utilizarlo de manera discrecional. El PLN pone freno a la discrecionalidad del PEN mediante la aprobación de gastos por fuera del proceso presupuestario y de esta manera quedan fuera del alcance de modificación del PEN.

#### 1.4. CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES FONDOS FIDUCIARIOS

El análisis en detalle de los 6 fondos fiduciarios seleccionados tiene como objetivo comprender las causas y fundamentos de su creación. Para ello, se considera el marco formal de origen y creación, los procesos informales y la brecha entre ambos; y el rol de los actores involucrados, principalmente el papel que desempeñaron el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional en la creación de los fondos.

El criterio de selección de los fondos a analizar, es acorde a las siguientes condiciones:

- a) Relevancia presupuestaria,
- b) Fecha de creación: se analizan fondos que se crearon durante los dos períodos más importantes en el que se surgieron el 80% de los fondos fiduciarios: 1995-1998 y 2000-2002,
- c) Instrumento de creación: en la muestra se incluyen fondos que fueron creados por Ley, Decreto y Resolución, y,
- d) Poder de Gobierno responsable de la creación: en la muestra se incluyen fondos

creados por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Poder Legislativo Nacional.

De esta manera, los fondos fiduciarios a analizar son los siguientes:

- i) Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial,
- ii) Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional,
- iii) Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal,
- iv) Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte,
- v) Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y,
- vi) Fondo Fiduciario para el Subsidio de Consumo Residencial de Gas.

El gasto de estos 6 fondos fiduciarios ascendió \$6.763 millones para el año 2007, y representaba el 98,7% del presupuesto total (\$6.850 millones) de los fondos fiduciarios. Cabe destacar que sólo 3 fondos fiduciarios (Sistema de Infraestructura de Transporte, Transporte Eléctrico Federal y Desarrollo Provincial) concentran el 87,6% del gasto total.

#### 2. LAS CAUSAS DE CREACIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS: VARIABLES DE ANÁLISIS

El objetivo de este punto es analizar las características y similitudes en el proceso de creación de los fondos fiduciarios, a los fines de poder comprobar las hipótesis planteadas. Para ello, se definieron tres principales

variables de análisis, las cuales responden a comprobar la creación de los FF como instrumento de financiamiento extrapresupuestario y la concentración y discrecionalidad del PEN en este proceso de creación frente a un PLN debilitado y con escaso nivel de influencia en el proceso presupuestario formal.

Las variables de análisis son las siguientes:

- Marco Legal: instrumento de creación y rol de los actores.
- Objetivos, finalidades y justificación desde el marco formal para la creación y plazo de duración.
- Financiamiento y mecanismos de redistribución de los fondos.

La fuente de información que se utiliza para el análisis de las variables son los instrumentos legales de creación y sus modificaciones ya sean decretos, resoluciones o leyes.

## 2.1. MARCO LEGAL: INSTRUMENTO DE CREACIÓN Y EL ROL DE LOS ACTORES

En el análisis de esta variable, por un lado, se considera el instrumento legal de creación, según sea Ley, Decreto o Resolución. Se hace especial hincapié en diferenciar si el fondo fiduciario fue creado por iniciativa del PEN o del PLN. Por otro lado, se analiza el rol de los actores y la distribución de responsabilidades, es decir quien asume el rol de fiduciante (organismo que cede los fondos del fideicomiso), fiduciario (organismo responsable de administrar los fondos del fideicomiso) y fideicomisario (organismo beneficiario de los fondos una vez que se disuelve el fondo fiduciario).

De esta manera, pueden diferenciarse dos grupos de fondos: los creados por Decreto o Resolución del PEN y los creados por Ley del PLN. La mayoría de los fondos, 4 de los 6 analizados se encuentran en el primer grupo, mientras que sólo dos se encuentran en el segundo grupo. Esto implica una fuerte concentración del PEN en la creación de los fondos y una escasa participación del PLN.

A continuación se analizan en primer lugar los fondos creados por el PEN y luego los creados por parte del PLN.

El primer fondo fiduciario que se crea, es el Fondo para el Desarrollo Provincial por el Decreto N° 286/95 en el año 1995. Luego en el año 1999 se crea el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) a través de la Resolución N° 657/99 de la Secretaría de Energía para que a partir del 1° de mayo del año 2000 se constituya el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Interprovincial. En la resolución de creación se le otorgaba al CFEE la potestad de presentar a la Secretaría de Energía un Estatuto donde debía establecerse el funcionamiento del Fondo Fiduciario. De esta manera, se concentraba en el CFEE el poder de definir el funcionamiento del Fondo Fiduciario, si bien se establecía ciertas condiciones en la conformación del estatuto, al momento de crearse el fondo a través de la resolución no se establece claramente su funcionamiento. Esta situación permite un mayor nivel de discrecionalidad por parte del PEN, ya que el CFEE está presidido por el Secretario de Energía.

Por otra parte, dos años más tarde en el 2001, se crea el Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT), a través del Decreto N° 976/01, con el objetivo de asegurar la disponibilidad de recursos

para el pago y compensaciones a beneficiarios, y para el pago a los concesionarios viales en compensación de la reducción de las tarifas de los peajes, establecido por el Decreto N°802/01 art. 10º, con los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil y las tasas viales. En este último decreto, se creaban la tasa sobre el gasoil y las tasas viales con afectación específica.

Con respecto a la administración del fideicomiso, en el contrato del fideicomiso (art. 16º), se establecía que la administración del mismo estaría a cargo del fiduciario (Banco Nación), de conformidad a las instrucciones que le imparta la Secretaría de Obras Públicas –respecto a los fondos provenientes de la recaudación de las tasas viales y recursos derivados del SISVAL- y la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- según las instrucciones que ésta imparta respecto de los recursos derivados al SISTRANS. Posteriormente, el Decreto N° 1359/04 estableció como responsabilidad primaria de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (UCOFIN) la asistencia al Ministro de Economía y Producción para la administración eficiente del FFSIT.

En el mismo año 2001, se crea el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH) a través del Decreto N° 1381/01 con el objetivo de atender: las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones. Al mismo tiempo que se buscaba atender el

pago de compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios de dragado y mantenimiento de vías navegables, pago de intereses y amortizaciones de títulos de deuda pública. El PEN es el promotor de la creación de este fondo, bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Para la creación de este fondo se hizo uso de la facultad otorgada al PEN por parte del PLN para crear tasas con afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura (Ley N° 25.414).

Por otra parte, con respecto a los FF creados por ley, en primer lugar se destaca el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR), creado por la Ley N° 24.855, promulgada el 22 de julio de 1997 como el principal instrumento del Programa de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. El artículo 4º de la ley de creación, establecía su carácter extrapresupuestario. Adicionalmente en el art. 45º se establecía que parte de los recursos correspondientes a la nación debía destinarse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley dispuso la administración del fondo a cargo de un consejo de administración compuesto por 7 miembros designados por el PEN a propuesta del JGM<sup>2</sup>, 2 de los cuales serían nominados por la Asamblea de gobernadores del Consejo Federal de Inversiones, aplicándose igual criterio cuando se produzca una vacante o renovación de los miembros (Ley N° 24.855 art. 5º). El Presidente del consejo era nombrado por el JGM, y ahora por el Ministro de Planificación. De esta manera, en el momento de creación la mayoría en la decisión estaba dada por el JGM

<sup>2</sup> Como el Fondo fue traspasado al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por el Decreto N° 408/2003, el que propone ahora los nombres del consejo de administración es el Ministro de Planificación.

y ahora por el Ministerio de Planificación con escasa representación de las provincias, solamente 2 miembros de los 7. Es decir, el poder de decisión se concentraba en el PEN. Además, de acuerdo al Decreto N° 924/97 art. 12º, se establecía que los miembros del consejo de administración podían ser reelegidos de manera indefinida.

Finalmente, se crea el Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencial de Gas por la Ley de Presupuesto Nacional 2002 N° 25.565 art.75. El Poder Legislativo es responsable de la creación de este fondo fiduciario, que si bien se realiza por ley es apenas un artículo dentro de la ley de presupuesto. Por lo tanto no presentó debate por parte de los legisladores nacionales.

Una de las características común tanto para los fondos que se crean por decreto y por ley, es que el Estado Nacional a través de sus ministerios se constituye en el fiduciante que sede los bienes para su administración en el Banco Nación, el cual asume la figura de fiduciario. Esta situación, le quita independencia al fiduciario de la figura del fiduciante.

En resumen, en la creación de los fondos fiduciarios se destaca una fuerte concentración del PEN, ya que 4 de los 6 fondos analizados son creados por este poder y por decreto.

## 2.2. OBJETIVOS, FINALIDADES Y JUSTIFICACIÓN DESDE EL MARCO FORMAL PARA LA CREACIÓN Y PLAZO DE DURACIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS

El objetivo principal de esta variable es evaluar cuáles fueron las finalidades de los fondos al momento de su creación. Para

ello, en primer lugar, se analiza la clasificación económica (gastos corrientes y gastos de capital) del gasto de los fondos fiduciarios. Esto permitirá evaluar si los objetivos principales eran la inversión (mayor importancia de los gastos de capital sobre los gastos corrientes) o los subsidios o financiamiento (mayor proporción de los gastos corrientes sobre los gastos de capital). En segundo lugar, se analiza el plazo de duración previsto originalmente.

La totalidad de los fondos fiduciarios tiene una estructura de sus gastos con mayor participación de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital. Los gastos corrientes son los que se destinan a cubrir los gastos de operación, remuneraciones, transferencias que no implican inversión, etc, mientras que los gastos de capital son los que se destinan principalmente a la inversión, y adquisiciones o producción de bienes de capital que incrementan los activos del Estado. En el año 2001 los gastos corrientes representaban el 65,8% del gasto total de los FF. Este porcentaje se incrementó a lo largo de los años, en el 2007 esa proporción ascendió al 85,6%. Sin embargo durante el periodo 2001-2007 llegó al 100% o casi al 100% como es el caso en los años 2002, 2003 y 2005.

Los objetivos y finalidades de los fondos fiduciarios son bastantes disímiles. Los 6 fondos analizados presentan una tendencia más acentuada de mayor participación de los gastos corrientes sobre los gastos de capital tal como se observa en el gráfico n° 1.

De los 6 fondos analizados, pueden distinguirse dos grupos: un primer grupo, en los cuales la totalidad de sus gastos son corrientes y que por lo tanto tienen gastos destinados a los subsidios principalmente. En este

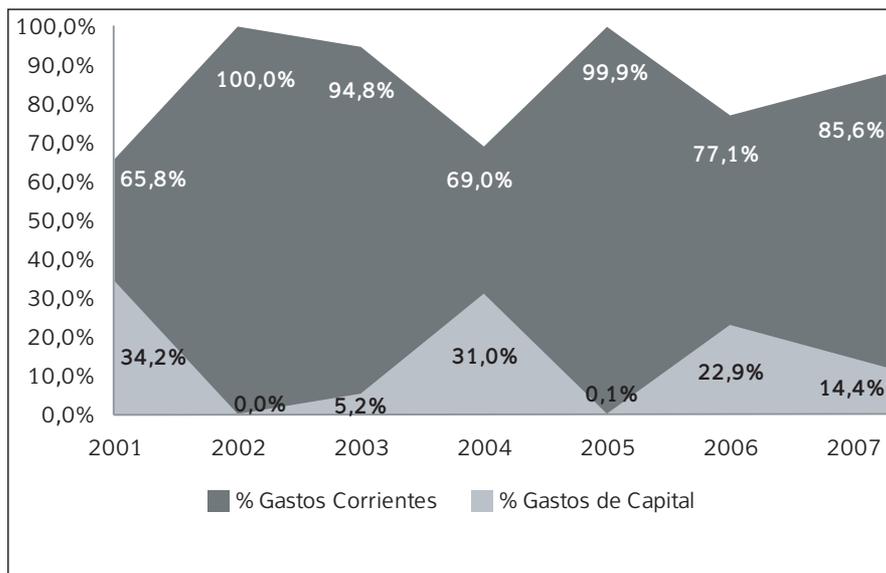
grupo se encuentran 4 fondos: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo Fiduciario para los subsidios de Consumo Residencial de Gas.

El segundo grupo está integrado por los fondos que presentan una combinación en la distribución de los gastos corrientes y de capital. En este grupo se encuentran los dos fondos restantes: Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica. (ver gráfico nº 1)

#### GRUPO 1: FONDOS FIDUCIARIOS CON LA TOTALIDAD DE GASTOS CORRIENTES

El objetivo original del **Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)** era asistir a los bancos de las provincias sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales<sup>3</sup>. Es decir, se buscaba asistir a las provincias y municipios que ante las consecuencias de la crisis financiera de México y de los países emergentes, decidieron privatizar sus bancos y necesitaban apoyo financiero para lograrlo. De esta manera, la totalidad de sus gastos estaban destinados a transferencias corrientes a pro-

Gráfico Nro. 1: Evolución y Participación de los Gastos de Capital y Corrientes. Total de Fondos Fiduciarios.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<sup>3</sup> Esto respondía al compromiso asumido por las provincias a través del Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento (Decreto N° 1807/93) del año 1993 firmado entre las provincias y la Nación, las provincias se comprometieron a reformar sus administraciones, proponiendo la privatización de sus bancos y servicios públicos, y la eliminación de ciertos impuestos como el de sellos, ingresos brutos. A cambio la nación se comprometía a enviar un piso mínimo de \$ 750 millones mensuales por la coparticipación.

vincias como un mecanismo de financiamiento desde la nación a las provincias y por ello corresponden a los gastos corrientes.

La creación del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional (FFIR)**, tenía como principal objetivo asistir a las provincias y al Estado Nacional en la financiación de obras de infraestructura económica y social. La “Ley N° 24.855 de Desarrollo Regional y Generación de Empleo” del año 1997 establecía un programa desarrollo de infraestructura económica y social para la integración territorial, a través de la financiación de obras públicas nacionales y provinciales, en el marco de privatización del Banco Hipotecario. Esta privatización permitía obtener los recursos necesarios para la creación de un fondo de carácter extrapresupuestario, destinado a la realización de obras de infraestructura económica y social. Además se establecía la creación en el ámbito del Banco Hipotecario Nacional de una reserva especial destinada a constituir una línea de créditos que financie hasta el noventa y cinco por ciento (95%) de las viviendas, la capitalización del Banco de la Nación Argentina y la modificación de su Carta Orgánica que les permitía otorgar créditos para la adquisición, construcción o refacción de viviendas.

Cabe destacar que si bien los objetivos estaban destinados a la inversión, la totalidad del gasto durante el periodo 2001-2007 estaba destinado a los gastos corrientes. Cabe aclarar que los préstamos otorgados a las provincias se imputaron como aplicación

financiera “debajo de la línea”.<sup>4</sup>

El objetivo original del **Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)** era participar en el financiamiento de las obras identificadas como “Ampliaciones interprovinciales de la red de transporte destinadas al abastecimiento de la demanda”.

Si bien, la totalidad de recursos se destinan a financiar gastos corrientes, corresponden a transferencias corrientes que tienen la finalidad de financiar obras de transporte y energía eléctrica<sup>5</sup>.

Con respecto al **Fondo Fiduciario para el Subsidio de Gas** se crea desde el inicio con el principal objetivo de financiar compensaciones tarifarias para la región patagónica el Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales. Es decir este fondo se creaba desde el inicio con el fin de subsidiar las tarifas del gas especialmente de la región sur del país y por ello que la totalidad de su gasto se explique por los gastos corrientes.

#### GRUPO 2: FONDOS FIDUCIARIOS CON COMBINACIÓN DE GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

El **Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)** en su instrumento de creación el Decreto N° 976/01 no se establecían explícitamente los

<sup>4</sup> Las obras más significativas financiadas por este fondo son: Construcción Puente Sobre Río Grande – Los perales (Jujuy), Ampliación aeropuerto del Calafate (Santa Cruz), Repavimentación de Caminos tramo Ramallo- San Nicolás (Buenos Aires), entre otros. (Ministerio de Economía y Producción, 2007).

<sup>5</sup> Las obras estaban identificadas en el Plan Federal de Transporte Eléctrico y eran las siguientes: Interconexión Puerto Madryn – Pico Truncado – Río Gallegos; Interconexión NEA-NOA; Interconexión Comahue-Cuyo; Línea Minera y Tercera de Transmisión de Yacyretá. (Uña, 2007: 10).

objetivos, solamente se mencionaba en los considerandos del decreto que era necesaria la constitución del fideicomiso para asegurar la disponibilidad de recursos para el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales que había sufrido por la por la reducción de tarifas dispuesta por el PEN. Asimismo con las sucesivas modificaciones legales que presentó el FFSIT sus finalidades fueron cambiaron hasta convertirse principalmente en subsidiar el mantenimiento de las tarifas del sistema de autotransporte.

En los considerandos del Decreto de creación se establecía, que por la reducción de los peajes existentes, a través del Decreto N° 802/01, y a fin de no afectar la ecuación económica financiera de los concesionarios que reciben los referidos peajes, se creó una Tasa sobre el Gasoil que permite mantener los ingresos de los concesionarios conforme con los respectivos contratos vigentes.

Para ello, resultaba esencial la constitución de un Fideicomiso que reciba en propiedad fiduciaria los bienes que se transfieren y que asegure la disponibilidad de los fondos para atender el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales, con motivo de:

- a) la reducción de la tarifa de peaje establecida en el Decreto N° 802/01;
- b) los distintos tipos de compensaciones incluidos en las Actas Acuerdo aprobadas por el Decreto N° 92/01;
- c) lo dispuesto en el Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo suscrito el 16 de julio de 2001, ratificado por el PEN mediante el Decreto N° 929/01; y cualquier otro destino que determinara el PEN a propuesta del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en oportunidad de la

creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial conforme con lo establecido en el artículo 11° del Decreto N° 802/01.

Con respecto a la estructura del gasto del FFSIT, presenta variaciones a pesar que la mayor preponderancia se encuentra en los gastos corrientes. La mayor participación del gasto de capital se produce en el año 2004 (43,9%) y en el año 2006 con el 34,4%. Este gasto se destina principalmente a la Dirección Nacional de Vialidad y al Órgano de Control de Concesiones viales para financiar obras de infraestructura y seguridad vial. El resto de los años la prevalencia es mayoritariamente de gastos corrientes y en el 2005 llega a la totalidad del gasto de los gastos corrientes. Estos gastos van destinados principalmente a subsidios al sistema de transporte automotor, al sistema ferroviario y al sistema de compensaciones de transporte.

Las principales finalidades del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH)** eran atender las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de las inundaciones; el pago de compensaciones por disminuciones de tarifas a los concesionarios de dragado y mantenimiento de las vías navegables; el pago de intereses y amortizaciones de títulos de deuda pública, y la constitución de reserva de liquidez, entre otros fines. La principal justificación que se establecía era el desastre provocado por las inundaciones que perjudicaba a los principales territorios agropecuarios del territorio nacional.

Sin embargo, los objetivos y finalidades del FIH no se establecían claramente en el decreto de creación (Decreto N° 1381/2001).

De alguna manera las principales finalidades se mencionaban de manera indirecta en los considerandos del decreto donde se justificaba la creación del fideicomiso.

El Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica es la excepción ya que presenta una mayor proporción de gastos de capital que corrientes excepto en el año 2002 de su creación y luego en el año 2005. En el 2002 los gastos corrientes corresponden a transferencias al sector público, mientras que en el 2005 la mayor parte corresponde a transferencias al sector privado.

En síntesis, los objetivos de creación de los fondos fiduciarios son muy variados, desde asistir a las provincias en las privatizaciones de sus bancos y resolver problemas fiscales como es el caso del FFD, financiar obras de infraestructura como es el caso del FFIR, FFTEF, FFIH, y subsidiar tarifas de los concesionarios de transporte y del consumo de gas como es el caso del FFSIT y del Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencial de Gas respectivamente. Sin embargo, una de las características común a todos los fondos fiduciarios es que en su composición del gasto responde en casi su totalidad a los gastos corrientes, aún en aquellos fondos que tenían como principal objetivo la infraestructura (la excepción es el FFIH que la totalidad de sus gastos son de capital). De esta manera, se observa una brecha entre los objetivos de creación (infraestructura) y luego en la práctica en su funcionamiento, donde se destaca, los gastos corrientes. Es así como se comprueba la hipótesis que la creación de los fondos fiduciarios buscaba asegurar la disponibilidad de los recursos por una parte y en especial mayor autonomía en la utilización de los recursos ya que se pueden modificar los objetivos para los cuales fueron creados.

### 2.3. FINANCIAMIENTO Y MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS

En esta variable se analiza cuál es la fuente de recurso original en la creación del fondo, para ello se sigue la clasificación del nomenclador del Presupuesto Nacional: recursos propios (Tesoro Nacional), recursos con afectación específica, recursos de privatizaciones o recursos de préstamos de organismos multilaterales, fuentes financieras, disminución de la inversión financiera, venta de acciones y participaciones de capital, del sector público empresarial.

Por otra parte, se analiza si se establecen criterios formales para la redistribución de los fondos entre los beneficiarios. Pueden diferenciarse dos grupos de FF en función de la fuente original de recursos al momento de su creación: un primer grupo cuyos recursos provenían de las privatizaciones y el segundo grupo cuyos recursos provenían de recursos con asignación específica.

Con respecto a los mecanismos de distribución de recursos sólo en el caso de dos fondos fiduciarios se establecían criterios claros: el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y el Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte, tal como se observa en el cuadro n° 1.

(ver cuadro n° 1)

Con respecto a los recursos previstos para el financiamiento y creación de los fondos, el FFD, en el contrato de fideicomiso (Decreto N° 286/95), se establecía como bienes fideicomitados principalmente las Acciones de YPF Clase A: \$ 70.599.999, excluidos los dividendos correspondientes al año 1995. Estas acciones, valuadas en el origen en

**Cuadro No. 1: Financiamiento y mecanismos de redistribución de los recursos de los Fondos Fiduciarios.**

Fondos Fiduciarios	Recursos Originales	Criterios de distribución de los recursos
Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos por privatizaciones:</b> Acciones de la privatización de YPF</li> </ul>	No establecido
Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos por privatizaciones:</b> Acciones de la privatización del Banco Hipotecario</li> </ul>	<p><b>1º Distribución:</b> partes iguales entre Nación y CABA por un lado y las 23 provincias por otro lado.</p> <p><b>2ª Distribución:</b> entre las provincias se aplica el criterio de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos.</p>
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos con asignación específica:</b> Incremento del \$0,0006 \$ por Kilovatio hora en el valor del recargo sobre tarifas que deben pagar las empresas distribuidoras y los grandes usuarios de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)</li> </ul>	No establecido
Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos con asignación específica:</b> Tasa sobre el Gasoil (Decreto N°976/01 art. 20). Sustituido por la Ley N° 26.028 del año 2005.</li> <li>• <b>Recursos del Tesoro Nacional:</b> Se estableció que el TN financie el nuevo Régimen de Compensaciones complementarias al SIT. Decreto N° 678/06</li> </ul>	Se establece el criterio de distribución entre los diferentes sistema de transporte (ferroviario, vial y automotor) por el Decreto reglamentario N° 564/05, de la Ley N° 26.028 art. 12 y su modificación Decreto N°98/07
Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos con asignación específica:</b> Tasa de Infraestructura Hídrica</li> </ul>	No establecido
Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recursos con asignación específica:</b> Tasa a los productores de gas</li> </ul>	No establecido

\$ 10 cada una, fueron vendidas en su totalidad en 1999, obteniéndose a cambio \$ 2.802 millones. Previo a la venta, el FFDP percibió los dividendos del ejercicio 1996 y la primera cuota de 1997, en total por \$ 62,13 millones. Adicionalmente, se establecía como fuente de financiamiento los recursos que en el futuro provenía de préstamos otorgados por el Banco Mundial y el BID. Se trató de tres créditos, que alcanzaron a U\$S1.416 millones<sup>6</sup>.

En el caso del **Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional**, ocurría algo similar, el patrimonio del fondo de acuerdo al art. 7º de la ley de creación estaba integrado por: las acciones del Banco Hipotecario S.A. y el producido de su venta. También contemplaba la posibilidad de los recursos que le asignen el Estado nacional, provincias y organismos internacionales, el producido de los empréstitos que contraiga, los que podrán ser garantizados con los bienes que lo integran, y la renta y los frutos de sus activos. Pero en este caso, se establecía un mecanismo de distribución de los recursos entre nación y provincias. El financiamiento se distribuía en partes iguales entre la nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por un lado y las 23 provincias por el otro parte. Los cupos provinciales se asignaban conforme a lo establecido en la Ley Nº 23.548 de Coparticipación Federal. Además, existía un cupo especial de \$100 millones que se distribuía igualitariamente entre las ocho provincias con menor densidad poblacional y menor desarrollo relativo. Las jurisdicciones provinciales garantizaban sus créditos mediante la Coparticipación Federal, en tanto que los financiamientos a la nación estaban autorizados en el Presupuesto Nacional, con

Fuente de financiamiento “crédito interno”.

El segundo grupo de fondos fiduciarios tienen como recursos originales los recursos con afectación específica. En el caso del **Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)**, el financiamiento previsto eran las recaudaciones provenientes del incremento del \$ 0,0006 \$ por Kilovatio hora en el valor del recargo sobre tarifas que deben pagar las empresas distribuidoras y los grandes usuarios de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) establecido por la resolución 657/99 y por la Ley Nº 25.401 de Presupuesto Nacional 2001 en el art. 74. Por otra parte, no se establecían mecanismos de distribución de recursos entre los beneficiarios.

En el caso del **Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)**, se estableció que el patrimonio del fideicomiso estaría constituido principalmente (Decreto Nº 976/01, art. 20) por los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil, de las tasas viales. Luego por el Decreto Nº 1006/03 art. 1º se incorporaba como patrimonio a la totalidad de ingresos que resultaban de los contratos de concesión de los Corredores de la Red Vial Nacional que se aprobaban en virtud del Decreto Nº 425 de fecha 25 de julio de 2003 y de la Resolución del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Nº 60 de fecha 19 de agosto de 2003. Luego hubo sucesivos cambios (en el documento de la tesis se detallan) con respecto al tipo de recursos del fondo.

En el art. 21º del decreto 976/01 se establecía que el fiduciario (Banco Nación) de

<sup>6</sup> BID año 1995 U\$S 750 millones; BIRF año 1997 U\$S 500 millones y BIRF año 1997 U\$S 166 millones.

acuerdo a las instrucciones del Ministerio de Infraestructura (o a quien este designe en su reemplazo) podrá invertir los recursos líquidos del fideicomiso en títulos o valores públicos de corto plazo, tanto nacionales como provinciales con garantía de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, y/o en depósitos a plazo fijos en bancos oficiales, con vencimientos que no excedan un año, así como titularizar ingresos futuros. Esto significa que si bien con ciertos controles los recursos excedentes se podían invertir en otro fin que no era para el cual estaba creado. Además, si se considera que la figura del fiduciario y fiduciante no tiene límites claros ya que el Banco Nación para ello deber recibir indicaciones del fiduciante (Ministerio de Infraestructura), con lo cual nuevamente se pierde la garantía de independencia y de intangibilidad de los recursos que debería caracterizar a la figura del fideicomiso.

Por otra parte, en el caso del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica**, se establecía (Decreto N° 1381/01 art. 1°) que el patrimonio estaba constituido por los recursos provenientes de la Tasa de Infraestructura Hídrica cuyo valor era de \$0,05 por cada litro de nafta con y sin plomo y por cada metro cúbico de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso de combustible en automotores, o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro.

Finalmente, en el caso del **Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas** se establecía que el monto

total del fondo no podría exceder \$100 mil y se constituía con un recargo de hasta \$ 0,004 por metro cúbico de 9.300 kilocalorías, que se aplica a la totalidad de metros cúbicos que se consumen por redes o ductos del país cualquiera fuera el uso o utilización del mismo. Los productores de gas actúan como agentes de percepción en las entregas de gas natural a cualquiera de los sujetos de la industria<sup>7</sup>.

Se le otorgaba al Ministerio de Economía e Infraestructura la facultad de determinar el importe del recargo y reglamentar la constitución y funcionamiento del fondo fiduciario creado. Al mismo tiempo que se facultaba al JGM a aprobar el flujo financiero y uso del fondo fiduciario. Estas medidas le otorgaban cierta discrecionalidad al PEN en el manejo del fondo.

También se otorgaba cierta discrecionalidad al fiduciario –el Banco Nación– sobre los recursos líquidos del fideicomiso, que de acuerdo a las instrucciones de la Secretaría de Energía, se podían invertir en Letras del Tesoro, Letras del Banco Central y/o plazos fijos en bancos oficiales nacionales; en todos los casos con vencimientos que no excedan un año.

El patrimonio del fideicomiso se establecía a través del Decreto N° 786/02 reglamentario:

- a) los recursos provenientes del recargo,
- b) el producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados,
- c) las contribuciones, sub-

<sup>7</sup> La totalidad de los importes percibidos en razón del recargo establecido por el presente artículo y no ingresados por los agentes de percepción dentro del plazo que fije la reglamentación, devengarán a partir del vencimiento del mismo los intereses, actualizaciones y multas establecidas por la Ley N° 11.683 y sus modificatorias (t.o. 1998) y regirán a su respecto los procedimientos y recursos previstos en dicha Ley.

sidios, legados o donaciones específicamente destinados al fideicomiso, d) los recursos que, en su caso, le asignen el Estado nacional y/o las Provincias, e) los ingresos provenientes de intereses y multas aplicadas a los responsables del ingreso del recargo.

Sin embargo, por la Ley N° 25.725 de Presupuesto Nacional 2003, el art. 84<sup>o</sup> modificaba el valor de recargo, principal fuente de financiamiento del fondo y se establecía un recargo de hasta el 7,5% sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte por metro cúbico por cada 9.300 kcal. Además, se establecía que “la percepción y el autoconsumo constituirán un ingreso directo y se deberán declarar e ingresar conforme a lo establecido por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, la cual podrá incorporar los cambios que estime pertinentes”.

Por otra parte, se limitaba el margen de discrecionalidad al Ministerio de Economía ya que se le permitía ahora sólo aumentar o reducir el recargo hasta un 20%.

En síntesis, los seis fondos fiduciarios analizados en el momento de su creación tuvieron como fuente original de recursos, los provenientes de las privatizaciones o se crearon tasas que implicaron recursos con afectación específica. En ninguno de los casos se originaron con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, si bien estaba contemplado que podían recibir recursos por parte del Presupuesto Nacional y provinciales<sup>8</sup>. Por otra parte, la mayoría de los fondos analiza-

dos (4 de 6) no tienen establecidos un mecanismo explícito de distribución de sus recursos entre los beneficiarios. De esta manera, por un lado, puede comprobarse la hipótesis planteada sobre la necesidad de asegurar mecanismos de financiamiento alternativos al Presupuesto Nacional. Por otro lado, la necesidad de lograr una mayor autonomía sobre los recursos ya que por ejemplo la mayoría de los fondos no tenía establecido de manera explícita la distribución de recursos y los controles de los mismos.

### 3. LAS BRECHAS ENTRE EL MARCO NORMATIVO Y EL PROCESO REAL

A través del análisis de las principales variables de los fondos fiduciarios seleccionados es posible determinar ciertas brechas entre el marco normativo y el proceso real de funcionamiento de los mismos. Para ello, se utiliza como fuente de información: estudios realizados, informes de auditoría realizados por la AGN (Auditoría General de la Nación) y SIGEN (Sindicatura General de la Nación) sobre el funcionamiento de los fondos fiduciarios y entrevistas a actores claves.

#### 3.1. MARCO LEGAL: VACÍO NORMATIVO Y DIFERENCIAS EN LOS INSTRUMENTOS LEGALES DE CREACIÓN

El vacío legal existente en la regulación de los fondos fiduciarios públicos y que de alguna manera se intentó subsanar con la ley de fideicomisos tuvo implicancias en el marco legal de creación de los mismos. En primer lugar, no se estableció de manera explícita el instrumento legal de creación de los fondos fiduciarios. Por lo tanto, en la

<sup>8</sup> En todos los fondos fiduciarios se establecía también como fuente de financiamiento además al producido por sus acciones u operaciones, o por préstamos, donaciones, etc.

creación de los fondos se utilizaron diferentes instrumentos legales, desde leyes, decretos y hasta resoluciones emitidas por el PEN. Estas diferencias significativas implican también diferentes grados de legitimidad en el instrumento de creación. Es decir, la legitimidad otorgada por una ley no se encuentra en el mismo nivel de importancia que una resolución. Asimismo, esta situación contribuyó a una mayor concentración de las decisiones en el PEN, 4 de los 6 fondos analizados fueron creados por el PEN a través de decretos o resoluciones.

Sin embargo, algunos de los fondos que fueron creados por ley, se realizó en el marco de la Ley de Presupuesto Nacional. Este es el caso del Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos de Gas Residencial. Esto implicó que no existiese debate por parte de los diputados y senadores sobre la creación y características del fondo. La creación del fondo se realizó sólo a través de un artículo de la Ley, que se aprobó sin ningún tipo de discusión y objeción. De esta manera, el Congreso avaló la creación de instrumentos extrapresupuestarios que debilitaban la integralidad del Presupuesto Nacional.

En segundo lugar, existe un vacío legal sobre las responsabilidades, el rol de los actores y sistemas de control por parte de los poderes de gobierno. El Banco Nación es el fiduciario de la mayoría de los fondos fiduciarios, 14 de los 16, administra el 92,3% de los FF (U\$S 3.749,7 millones), mientras que el BICE el 7,4% (301,6 millones) y el FONCAP el 0,2% (11,2 millones) para el año 2004. (Manzano, 2005).

Esta situación debilita al instituto del fideicomiso, debido a que se atenúa la independencia entre el fiduciante (Estado)

y el fiduciario, ya que el Banco Nación debe desempeñar una doble función como agente financiero y como banca fiduciaria al mismo tiempo. (Caballero, 2005). Se pierde la confianza ya que existen casos en que el fiduciante instruyó al fiduciario para que disponga de recursos de algún fideicomiso en caso de emergencia.

En este sentido, la falta de independencia en el rol de los actores se encuentra en los 6 fondos analizados.

En el caso de del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, se establecía que el fondo sería administrado siguiendo las instrucciones que le debía impartir el Ministerio de Economía (fideicomisario), a través de la Secretaría de Hacienda (Decreto N° 286/95 art.2°). Por otra parte, se establecía que los asesores en materia económica, financiera, legal y técnica del Ministerio de Economía, del BCRA, del Banco Nación y de otra dependencia del Estado dictaminaría o asesoría a solicitud del fideicomisario en las materias que este quiera (Decreto N° 286/95 art.2°). De esta manera, se le otorgaba al Ministerio de Economía un importante poder de decisión sobre el funcionamiento del fondo, al mismo tiempo que no había separación real entre el fiduciante (Ministerio de Economía) y el Fiduciario (Banco Nación), ya que el fiduciario además de ser el responsable de la administración del fondo también podía asesorar al Ministerio de Economía. Asimismo, en la práctica, se transfirieron las funciones propias del fiduciario al PEN.

En este sentido el informe de auditoría de gestión sobre el FFDP realizado por la Auditoría General de la Nación (2004: 8), establecía que *“el FFDP exhibe debilidades de gestión en buena medida atribuibles a la reserva irrestricta*

*de facultades que el Poder Ejecutivo se aseguró en los instrumentos de creación del FFDP*". Es decir, en la práctica mediante el dictado de las diferentes versiones de las Normas Programáticas y Operativas del FFDP<sup>9</sup>, se produce una transferencia de las funciones propias de la figura del Fiduciario desde el Banco Nación hacia el Poder Ejecutivo Nacional. Esta transferencia, de acuerdo al informe de auditoría de la AGN (2003:13), *"trae aparejado como resultado una sustitución del Banco Nación en su carácter de fiduciario por el Poder Ejecutivo Nacional. El Banco Nación queda relegado a una función de agente meramente contable, sin poder de decisión alguno. De este modo queda absolutamente desvirtuada la figura del fideicomiso, y carece de sentido en este marco su utilización"*.

Es decir, el fiduciario desde el comienzo estaba influenciado en sus decisiones por el fiduciante perdiendo su independencia de decisión. Por lo tanto, se desvirtúa la figura del fideicomiso debido a que no se respeta el elemento característico del fideicomiso: la naturaleza del fiduciario como persona distinta e independiente del fiduciante.

En segundo lugar, con respecto a los mecanismos de control del fondo, se establecía que el Banco Nación debía llevar un registro contable separado de las operaciones del fondo fiduciario y cuyo funcionamiento estaría sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras del BCRA. Pero no se establecía un mecanismo detallado de control y posibles sanciones por incumplimiento o mal desempeño.

En el caso del Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica también el Banco Nación es el fiduciario y el responsable de administrar el fondo de acuerdo a las instrucciones otorgadas por el Consejo de Administración. Si bien la creación del consejo de administración suponía un mayor control para el fiduciario, el hecho que tenga que su poder de decisión esté determinado por el PEN, limita su rol de control hacia el fiduciario.

En este sentido, el informe de auditoría de la AGN (2005: 50) establece que *"existen aspectos normativos vinculados principalmente con la definición de responsabilidades y atribuciones del fiduciario que no se encuentran determinados claramente, pudiendo generarse problemas de índole legal-administrativa y afectarse el grado de validez de los actos ejecutados. Con relación a lo mencionado precedentemente asimismo se destaca la registración de las operaciones por el CA, situación que de acuerdo a la normativa debería ser responsabilidad del fiduciario"*.

Por otra parte, el mismo informe, AGN (2005: 20 Anexo II) señalaba *"el contrato no define el fiduciante ni el objeto del fideicomiso por lo que se debe recurrir a la Ley y al decreto reglamentario a tal fin"*.

En el caso del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), el mecanismo de control que se preveía era el de la Sindicatura General de la Nación. Si bien esto implica un avance, porque en los fondos anteriores no estaba previsto, la SIGEN es un organismo que depende del PEN. No se contemplaba algún tipo de mecanismo

<sup>9</sup> De acuerdo al informe de la AGN (2003) (Resolución 67 bis de la ex Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros, del 21 de abril de 1995; Resolución 50 de la Secretaría de Programación Económica y Regional, del 15 de marzo de 2000; Resolución 1076 del Ministerio de Economía, del 19 de diciembre de 2000 y Resolución 694 del Ministerio de Economía, del 15 de noviembre de 2001).

de control externo que garantizara un mayor nivel de control e imparcialidad. Asimismo en un informe de auditoría realizado por la Sindicatura General de la Nación (2005: 28) al FFTEF, se advertía que *“el sistema de control interno adolece de deficiencias, referidas principalmente a la operatoria de ejecución de la obra Ampliación Interconexión MEM-MEMSP identificada como Ampliación del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión destinada al abastecimiento de la demanda o a la interconexión de regiones eléctricas para mejora de la calidad y/o seguridad de la demanda”*.

Con respecto al Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte, por su parte, en el Informe *“Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte-SIT Decreto N° 976/01 Estado de Situación al 31 de diciembre de 2006”* elaborado por la Sindicatura General de la Nación (2007: 13) se resaltaban los siguientes aspectos deficitarios en el funcionamiento del Fondo Fiduciario:

- a) Frecuentes modificaciones introducidas a la normativa original, han tornado engorrosa y de difícil control la metodología utilizada para la distribución de los fondos,
- b) No se contempla la obligatoriedad de rendición de los fondos percibidos por los beneficiarios del SISTAU y del SIFER. Si bien uno de los requisitos para acceder y mantener el derecho de percepción de los bienes fideicometidos era el *“proceder a la rendición de los fondos percibidos”*, a través de la Resolución ST N° 512/06 se dejó sin efecto dicha obligación, y,
- c) No se cumplió con las disposiciones del artículo 50 de la Ley N° 25.565 y del artículo 18 de la Ley N° 11.672.

Por otra parte, la creación de este fondo y la creación de la tasa de gasoil para financiarlo se realiza en ejercicio del uso de facultades extraordinarias y gran concen-

tración de poder que le otorgó la Ley 25.414 al PEN. En esta línea se cuestionaba seriamente la legalidad de su constitución, siguiendo a Lo Vuolo y Seppi (2006: 26) *“El Defensor del Pueblo de la Nación planteó la inconstitucionalidad de la creación de la Tasa sobre el Gasoil, por considerar que es un impuesto y que el PEN tiene vedada la facultad de establecerlo, conforme lo expresa la Constitución Nacional. Este gravamen es un impuesto indirecto al consumo, cuyo hecho imponible presenta la misma estructura del impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural creado en el artículo 7° de la ley 23.966”*.

En el caso del FIH, los objetivos y finalidades no se establecían claramente en el marco legal y estaban más destinados a subsidios que al financiamiento de infraestructura.

Por otra parte tanto en el caso del FF-SIT, y del FIH se crean contradiciendo la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999 que establecía que debían incorporarse al Presupuesto Nacional el flujo de fondos de los Fondos Fiduciarios y que no podía crearse organismos o fondos extrapresupuestarios. Por lo tanto la creación del FFSIT y del FIH atentaba contra la integralidad del Presupuesto Nacional y el principio de universalidad del mismo.

### 3.2. FINANCIAMIENTO Y MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS: LOS FONDOS FIDUCIARIOS COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO

Los seis fondos fiduciarios analizados se crean en años históricos relacionados con crisis económicas, déficit fiscal y agotamiento de los sistemas tradicionales de financiamiento con el fin de solucionar problemas de finan-

ciamiento y subsidios.

Entre los años 1994 y 2002 la Administración Pública Nacional presentó de manera continua déficit fiscal en sus cuentas públicas y coincide con la época de creación de la mayoría de los fondos. En particular entre los años 2000 y 2003 se crearon 8 de los 16 fondos existentes.

(ver gráfico n° 2)

La figura de los fideicomisos surge como una alternativa de financiamiento, al encontrarse en crisis los instrumentos tradicionales de financiamiento. (Caballero, 2005). El año 1995 se caracterizó por el impacto de la crisis del Tequila que se produce en diciembre de 1994.

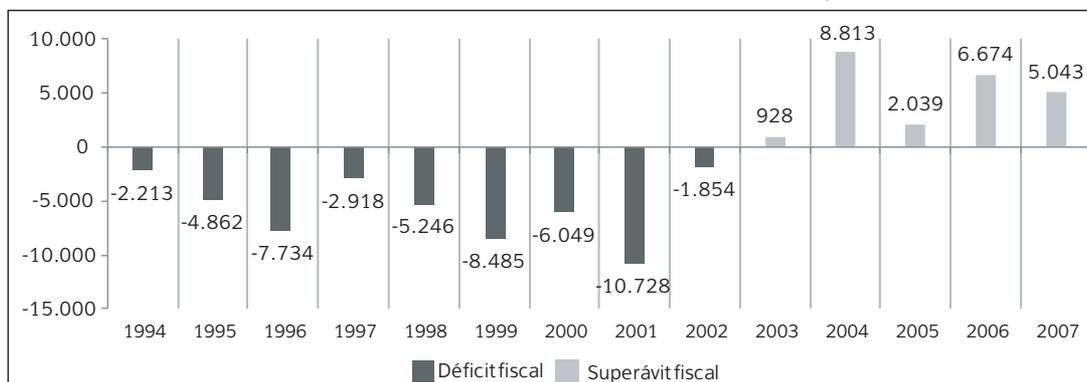
La devaluación de la moneda mexicana tuvo una fuerte repercusión en el sistema bancario y crediticio argentino provocando la fuga de capitales de los bancos argentinos, reducción de las reservas del BCRA, y aumento

de la tasa de interés. Esta situación desembocó en altas tasas de desempleo que alcanzaron el 18,6% en mayo de 1995. (Caballero, 2005: 24).

De esta manera la necesidad de financiamiento y de otorgarle liquidez a los bancos se convirtió en el tema central. Es por ello, que se crean los dos primeros fondos fiduciarios en 1995 con el objetivo de resolver los problemas de financiamiento del sistema bancario argentino y ayudar a salir de la crisis. Tal es el caso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria<sup>10</sup> (sustituido por el Fondo Fiduciario de Reconstrucción de Empresas. (Manzano, 2005; Caballero, 2005).

Sin embargo, lo que surge como un instrumento que se crea de manera excepcional, luego permanece en el tiempo legitimándose su uso con la ampliación de su objeto y cambiando sus finalidades. En este sentido, Uña (2007: 9) señala que el FFDP se convirtió en un instrumento para institucionalizar un mecanismo de relación financiera entre la

**Gráfico Nro. 2: Evolución del Resultado Financiero de la Administración Nacional (Cuenta de Inversión). Período 1994-2007. En millones de pesos.**



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 1994-2007. CGN. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<sup>10</sup> Este fondo fue utilizado para asistir en la financiación de la transferencia de activos y pasivos viables de los bancos en dificultad e instituciones financieras más grandes.

nación y las provincias por fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Ingresos Públicos. Es decir, el principal objetivo del FFDP fue conseguir financiamiento extrapresupuestario para ayudar a sanear las finanzas provinciales. Por su parte, la transferencia de funciones desde el Banco Nación como fiduciario hacia el PEN le quita independencia como agente fiduciario. Aspecto clave para garantizar la transparencia y manejo de los recursos.

Por otra parte, el Fondo de Infraestructura Regional creado en 1997 tenía como principal objetivo mejorar las condiciones socioeconómicas a través de la generación de infraestructura económica y social. Se buscaba reducir los desequilibrios socioeconómicos y reducir el impacto del desempleo. Se establecía cierta discrecionalidad en el manejo de los recursos establecido por la ley de creación. El art. 10 estableció que los recursos que temporariamente no se estuvieran asignados a los fines previstos, podrán ser invertidos en títulos o valores públicos, tanto de origen nacional como provinciales, previamente calificados. Además el PEN a través del Decreto N° 677/97 vetó varios artículos establecidos por el Congreso donde se garantizaba la autonomía del fondo y se establecían mecanismos de control. El artículo 9° inc. c) establecía que *“en cada jurisdicción los fondos recibidos integrarán una cuenta especial, la cual no forma parte del Fondo Unificado Nacional o provincial, ni de ningún otro mecanismo similar vigente o a crearse en el futuro, guardando total autonomía operativa y funcional”*. El PEN veta parcialmente toda la última parte del inc. (en itálica) donde se preveía la total autonomía operativa y funcional del fondo.

Además, se facultaba al JGM para disponer de las reestructuraciones presu-

puerarias necesarias en el presupuesto 1997 para incorporar los recursos provenientes del Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y los gastos destinados a las obras no incluidas en dicho presupuesto.

En síntesis, el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Federal, se crea para recibir los fondos de la privatización del Banco Hipotecario, y tenía como principal objetivo asistir al gobierno nacional en el financiamiento de infraestructura económica y social. Los beneficiarios son las provincias nuevamente y se establece a largo plazo (30 años) un mecanismo de financiamiento hacia las provincias por fuera del presupuesto. Por otra parte, nuevamente se observa una cierta concentración de poder y discrecionalidad del PEN, el Banco Nación como fiduciante y falta de independencia del consejo de administración. Además el PEN vetó artículos clave que preveía mecanismos de control para el fondo.

El segundo período 2000-2002<sup>11</sup> se caracteriza por una fuerte recesión, que desemboca en la gran crisis económica, social y política – institucional que termina con el régimen de convertibilidad, se declara el default en el pago de la deuda y sucesivos cambios de Presidentes y se crean los cuatros restantes fondos analizados.

En este contexto, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico tenía como objetivo la financiación de las obras en el Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión, ya que se presentaban problemas con la crisis energética y por lo tanto era necesario ampliar la red, pero ya comenzaban los problemas de financiamiento en el Presupuesto Nacional.

<sup>11</sup> Se crean 8 de los 16 fondos fiduciarios existentes.

Por su parte, el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica se creaba en el año 2001 con el objetivo de atender: las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones. En el mismo año se creaba el Fondo Fiduciario para subsidiar el consumo de gas residencial. Ambos fondos utilizaban como fuente de financiamiento impuestos con asignación específica.

Existe una relación positiva entre la creación de los Fondos en épocas de crisis económicas, junto con déficit fiscales, pero especialmente con la falta de financiamiento vía los medios tradicionales. Esto se observa por el hecho que el financiamiento previsto por los fondos al momento de su creación se centra mayoritariamente<sup>12</sup> en recursos que no estaban previstos en el Presupuesto Nacional y principalmente a través de tres instrumentos. Un primer instrumento utilizado fueron los recursos de las privatizaciones, como es el caso del Fondo de Desarrollo Provincial (privatización de YPF) y el de Infraestructura Regional (privatización del Banco Hipotecario). Un segundo mecanismo previsto fueron la creación de tasas específicas, este es del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (tasa sobre el gasoil) y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (tasa de infraestructura hídrica). Un tercer mecanismo para lograr financiamiento no previsto en el Presupuesto Nacional fueron los incrementos o recargos de tarifas de servicios eléctricos, este es caso del Fondo Fiduciario Eléctrico Federal (incremento en las tarifas que pagan los compradores del MEM), el Fondo para Subsidios y Consumos de Gas (recargo al con-

sumo de gas).

Esta situación se explica por las características que comenzaron a mediados de la década de los 90 en relación con la necesidad de conseguir recursos entre la nación y las provincias. Cetrángolo y Jiménez (2004: 33) señalan que *“a partir de 1996, el incremento en la recaudación coparticipable (de acuerdo con la ley 23.548) no se tradujo en un aumento en las transferencias a las provincias y, en cambio, sirvió para compensar la pérdida de recursos sobre la nómina salarial destinados a la Nación.”*

En este sentido, estos mismos autores destacan que la puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. La respuesta de las autoridades nacionales frente a estas presiones tomó la forma de negociar asignaciones específicas para gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional (fundamentalmente al sistema) o transferir gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales).

Por otra parte, un dato importante a destacar es que los fondos significan un mecanismo extra de financiamiento, ya que por ejemplo en la Ley de Presupuesto del año 2002 en el art. 32 se establecía que se debía aportar al Tesoro Nacional \$ 200 millones de los fondos fiduciarios por los problemas de liquidez que estaba teniendo el Tesoro Nacional. Esta disposición rompía con el esquema de fideicomiso, basado fundamentalmente en la confianza y en la intangibilidad de los recursos para el cumplimiento del objetivo para el cual fue creado.

<sup>12</sup> Sólo 3 fondos tenían previsto el financiamiento inicial por medio del Presupuesto Nacional, es el caso del FONAPYME, FOGAPYME y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica.

En la misma línea de análisis, cabe mencionar, **la intangibilidad de los recursos que suponía la figura de los fondos fiduciarios quedó vulnerada por el Decreto N° 906/2004**. Este decreto establecía la creación de un Consejo Consultivo de Inversión de los Fondos Fiduciarios dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La función principal de este Consejo es instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios. En el art. 3 se establece que los fiduciarios de los fondos fiduciarios invertirán sus disponibilidades líquidas sin aplicación temporal. Este Consejo estaba integrado por los Ministros de Economía y Planificación, y mediante resolución conjunta podían decidir sobre las inversiones de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios. Estas disposiciones atentan contra el principio de especificidad y con el objeto para el que han sido creados, destruye la columna vertebral de la figura del fideicomiso público. (Morales, 2005). En la misma línea Presman y Sorbello (2005) sostienen que con este decreto se desnaturaliza la intangibilidad de los fondos. De esta manera, este decreto permite cierta movilidad de los fondos, por ejemplo, fondos destinados a infraestructura podrían ser utilizados para las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, es decir, serían utilizados financieramente. Esto alerta que se está desvirtuando una figura basada originalmente en la confianza (Despouy, 2005).

La principal justificación desarrolla-

da en los considerando del decreto, fue el marco de la emergencia declarada por la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, y las necesidades transitorias de liquidez para atender periódicamente compromisos, algunos de ellos con vencimientos inminentes, cuyas modalidades requerían refuerzos de liquidez de corto plazo.

#### 4. CONCLUSIÓN

La investigación realizada permitió analizar las causas de la creación de los FF, haciendo hincapié en la relación y responsabilidades del Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional.

En este sentido, se observó un crecimiento exponencial de los FF, el primero se crea en el año 1995 y llegaron a 16 en el año 2007. Asimismo, el gasto total de los FF creció un 6.900% aproximadamente entre el 2001 y el 2007<sup>13</sup>, pasando de \$96,9 millones a \$6.850 millones. Cabe destacar que, la mayoría de los fondos se crearon en épocas de crisis económicas, caracterizadas por déficit fiscal y falta de financiamiento vía los medios tradicionales de la Administración Pública Nacional. En efecto, durante el periodo 1994-2002 caracterizado por una situación fiscal deficitaria, es cuando coincide con la época de creación de la mayoría de los FF. En particular, entre los años 2000 y 2003 se crearon 8 de los 16 fondos existentes.

Además, el financiamiento previsto por los fondos al momento de su creación se centró mayoritariamente<sup>14</sup> en recursos que no

<sup>13</sup> El período de análisis de los fondos fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

<sup>14</sup> Sólo 3 fondos tenían previsto el financiamiento inicial por medio del Presupuesto Nacional, es el caso del FONAPYME, FOGAPYME y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica.

estaban previstos en el Presupuesto Nacional y principalmente a través de tres instrumentos. Un primer instrumento utilizado fueron los recursos de las privatizaciones, como es el caso del Fondo de Desarrollo Provincial (privatización de YPF) y el de Infraestructura Regional (privatización del Banco Hipotecario). Un segundo mecanismo previsto fueron la creación de tasas específicas, este es del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (tasa sobre el gasoil) y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (tasa de infraestructura hídrica). Un tercer mecanismo para lograr financiamiento no previsto en el Presupuesto Nacional fueron los incrementos o recargos de tarifas de servicios eléctricos. Este es caso del Fondo Fiduciario Eléctrico Federal (incremento en las tarifas que pagan los compradores del MEM), el Fondo para Subsidios y Consumos de Gas (recargo al consumo de gas).

Por otra parte, la mayoría de los fondos analizados 4 de 6, no tenían establecido un mecanismo explícito de distribución de sus recursos entre los beneficiarios. De esta manera, por un lado, puede comprobarse la hipótesis planteada sobre la necesidad de asegurar mecanismos de financiamiento alternativos al Presupuesto Nacional. Por otra lado, la necesidad de lograr una mayor autonomía sobre los recursos, ya que por ejemplo la mayoría de los fondos no tenía establecido de manera explícita la distribución de recursos y los controles de los mismos.

Es así como, la creación de los FF se convirtió en un instrumento de financiamiento, fuera del Presupuesto Nacional, y uno de los principales factores que contribuyeron a la creciente pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional. En este sentido, la creación por fuera del Presupuesto Nacional, implica

que los recursos no se encuentran en el Sistema de Cuenta Única que administra la Tesorería General de la Nación (TGN) y del sistema de cuotas presupuestarias que administra la Secretaría de Hacienda. De esta manera, por un lado, se aseguran la intangibilidad de los fondos por parte de la TGN y además fuera del alcance de la reasignación de gastos por parte del PEN a través de las facultades delegadas (DNU) y de los “superpoderes del Jefe de Gabinete”, pero también implica menores sistemas de control.

En efecto, la mayoría de los FF no tenían previstos mecanismos claros de control sobre la utilización de los recursos. Debido a que no existía un marco normativo para los fideicomisos públicos, se consideraba como referencia la Ley N° 24.441 que regula los fideicomisos privados. Recién a partir de la Ley N° 25.152 de Administración de Recursos, conocida como Ley de Solvencia Fiscal del año 1999 se establece en el art. 2 inc. a) que se debe incluir en el Presupuesto Nacional los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios. Pero es a partir de la Ley N° 25.827 de Presupuesto Nacional 2004 que modifica el art. 8° de la Ley N° 24.156 Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, amplía el alcance de aplicación de la LAF a los FF. De esta manera, los Fondos Fiduciarios recién a partir del año 2004 quedaron comprendidos en los alcances para el control de la LAF. Si bien esta normativa implicó un avance para lograr un mayor control de los mismos, no tienen un sistema de contabilidad específico y concreto, ocasionando inconvenientes para los organismos de auditoría y control.

Por otra parte, la existencia de un sistema presupuestario dual, que implica una brecha significativa entre el marco normativo

y el funcionamiento real, también se refleja en la creación y funcionamiento de los fondos fiduciarios. En este sentido, la **discrecionalidad y brechas entre el marco normativo y el funcionamiento de los Fondos Fiduciarios se ve reflejado en los siguientes aspectos:**

- **Los objetivos o fines de los FF son modificados:** 4 de los 6 fondos analizados fueron modificados, como es el caso del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) y Fondo Fiduciario para el Subsidio y Consumo Residencial en que se amplía sus objetivos de creación. Por otra parte, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT), son modificados significativamente con respecto a los objetivos de creación. En el caso del FFDP pasó de ser un instrumento de financiamiento temporal de dos años a ser un instrumento permanente de financiamiento para las provincias especialmente en los momentos de mayores problemas fiscales tanto a nivel nacional como provincial como fueron el período 2000-2002. Cabe destacar que todas las modificaciones de ampliación de sus objetivos se realizaron por decretos del PEN y hasta inclusive a través de resoluciones. En el caso del FFSIT los recursos dejan de destinarse principalmente al financiamiento de obras de infraestructura para pasar a ser transferencias corrientes en concepto de subsidios a los distintos agentes económicos que operan en el sector del transporte automotor.
- **La independencia entre el fiduciario y fiduciante no está garantizada en todos los fondos creados:** En los 6 fondos analizados el fiduciario es el Banco Nación, esta situación le resta independencia del

PEN, fiduciante, y atenta con la garantía de transparencia. Esta situación debilita al instituto del fideicomiso porque altera su esencia por el vínculo entre fiduciante (Estado) y el fiduciario, ya que el Banco Nación debe desempeñar una doble función como agente financiero y como banca fiduciaria al mismo tiempo. (Caballero, 2005). Se pierde la confianza ya que existen casos en que el fiduciante instruyó al fiduciario para que disponga de recursos de algún fideicomiso en caso de emergencia.

- **Creación de los fondos contradiciendo la normativa de solvencia fiscal:** la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999 en el art. 4, establecía que no se podían crear fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios. De los 16 fondos fiduciarios, 11 se crearon a partir del año 2000. De esta manera, se contradecía lo establecido por la ley. Esta discrecionalidad se acentúa cuando se observa que 5 de esos fondos fueron creados por decreto o resolución del Poder Ejecutivo. Dado el gran crecimiento que tuvieron los fondos durante el período 2000-2001, la Ley de Presupuesto N° 25.565 del año 2002 en su art. 48 modificaba el art. 5° de la ley 25.152 y establecía que *“toda creación de organismos descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá el dictado de una ley”*. Si bien esto demostraba ser un avance para limitar el crecimiento y creación discrecional de los FF, en el mismo año por el Decreto N° 2209/2002 se modifica el art. 5 de la ley 25.152 para exceptuar al Banco Nación, al BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros. Esta

modificación permitió la creación del Programa de Fideicomisos en el año 2003 por decreto (Decreto N° 1118/2003).

- **La intangibilidad de recursos no estaba asegurada:** por el Decreto N° 906/2004, se permite cierta movilidad de fondos, por ejemplo fondos destinados a infraestructura podrían ser utilizados para motivos financieros. De esta manera, se altera la figura básica de confianza de los FF.

Por otro parte, la creación de los FF se caracterizó por una fuerte concentración del PEN, 4 de los 6 fondos analizados fueron creados por decretos del PEN. Asimismo, la delegación del Congreso al PEN, para modificar partidas del Presupuesto Nacional que originalmente correspondían al Congreso, sumado a la “ley de superpoderes”, incrementaron la concentración de poder en materia presupuestaria del PEN quedando el PLN en una posición más debilitada. Es así, como fue posible la creación de dos FF, el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, durante la vigencia de la ley de superpoderes.

En suma, estas decisiones que implicaban mayor discrecionalidad en el funcionamiento de los FF eran realizadas por el PEN sin el control y aprobación del Congreso.

En síntesis, la creación de los Fondos Fiduciarios se convirtió en un instrumento de financiamiento, fuera del Presupuesto Nacional, y uno de los principales factores que contribuyeron a la creciente pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional. Esta situación fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico, el cual se caracteriza

por una concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- **ASAP** (1992). “Programa de Reforma de la Administración Gubernamental”. Revista N° 21. Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP). Buenos Aires, Octubre.
- **ABUELAFIA, Emmanuel, Sergio BERENSZTEIN, Miguel BRAUN y Luciano DI GRESIA** (2005). “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”. CIPPEC-BID.
- **ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI** (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”. National Bureau of Economic Research, NBER. Working Paper Series N° 5556.
- \_\_\_\_\_, (1994). “The Political Economy of Budget Deficits”. National Bureau of Economic Research, NBER. Working Paper Series N° 4637.
- **AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN-AGN** (2005). “Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional”. Informe N° 23- 2005. AGN.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Informe de Auditoría de Gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial al 31/12/01”. AGN 20/20
- \_\_\_\_\_, (2003). “Informe de Auditoría de Gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial al 31/12/01”. Gerencia de Deuda Pública. Agosto.

- **BRAUN, Miguel y Carlos CAVALCANTI** (2003). "Argentina Making its way out of the default. Rebuilding fiscal institutions for sustainable growth". Mimeo.
- **CABALLERO, Alejandra** (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.
- **CETRÁNGOLO, Oscar y Juan Pablo JIMÉNEZ** (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Santiago de Chile, octubre.
- **DAMILL, Mario, Roberto FRENKEL y Roxana MAURIZIO** (2003). "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa". Serie Financiamiento del desarrollo 135. Unidad de Estudios Especiales. CEPAL. Santiago de Chile, julio.
- **DESPOUY, Leandro** (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.
- **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL** (2001). "Manual de Transparencia Fiscal", Departamento de Finanzas Públicas, Washington D.C.
- **HEYMANN, Daniel** (2000). "Políticas de reformas y comportamiento macroeconómico: La Argentina en los noventa. Serie Reformas Económicas 61. CEPAL. Buenos Aires, mayo.
- **JONES, Mark P.** (2001) "Political institutions and public policy in Argentina – an overview of the formation and execution of the national budget". En: Haggard, S. y M. Mc Cubbins(eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.
- **KOPITS, George and Jon CRAIG** (1998). "Transparency in government operations". Occasional Paper 158. International Monetary Fund. Washington DC, January.
- **LAS HERAS, José María** (1994). "Principios de la Reforma de los Sistema de Administración y Control del Sector Público Nacional". En Revista N° 23, agosto de 1994. pp. 5-17. ASAP.
- **LAMBERTO, Oscar** (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.
- **LO VUOLO, Rubén y Fernando SEPPI** (2006). "Los fondos fiduciarios en Argentina. La privatización de los Recursos Públicos". Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas N° 50. Buenos Aires, abril.
- **MAKÓN, Marcos** (2005). "La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo". Subsecretaría de la Gestión Pública. Secretaría General de la Gobernación. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Junio.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Panel: Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público". En XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público 2-4 de Octubre 2002. Potrero de los Funes Provincia de San Luis. ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y

- Administración Financiera Pública.
- \_\_\_\_\_ (1999). "El rol del Poder Legislativo ante el proceso presupuestario". Mimeo.
- **MANZANO, Carmen G.** (2005). "Fiducia Pública. La experiencia Argentina". Presentación en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso. Panamá, 7 al 9 de septiembre. COLAFI.
- \_\_\_\_\_ (2002). "El tratamiento presupuestario y contable de los fondos fiduciarios públicos". Presentación en el XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público. ASAP. 2 al 4 de octubre. Potrero de Funes, San Luis.
- **MARTIRENE, Roberto** (2004). "Fortalecimiento de la Administración Financiera". Hacia una mayor integración del plan estratégico del Gobierno y el Presupuesto Nacional por medio del fortalecimiento del Presupuesto Plurianual, el Presupuesto Preliminar y el Sistema de Indicadores", Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía,. Proyecto BIRF 3958. Mimeo.
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN** (2007). "Ejecución Presupuestaria de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional". Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Oficina Nacional de Presupuesto. Cuarto Trimestre 2007.
- **MORALES, Gerardo** (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.
- **NORTH, Douglas** (1998). "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción". En: Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.), La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Buenos Aires.
- **OECD** (2001) "OECD Best Practices for Budget Transparency. Public Management Service.
- **PRESMAN, Jorge y SORBELLO, Gabriela** (2005). "Los Fondos Fiduciarios y su expansión en el Sector Público". Escenarios Alternativos. [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Buenos Aires, Mayo.
- **RINALDI, Oscar, SALAZAR, Carlos y STAFFA, Damián** (2005). "Fondos Fiduciarios Estatales: Dinero público con escaso control". CIPPEC y CEPP, Octubre 2005.
- **RODRIGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro** (2004). "El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina". CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, Santiago de Chile.
- **SANTISO, Carlos** (2005). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". World Bank Institute. Washington D.C.
- **SHICK, Allen** (2003) "Managing Public Expenditures" En: Argentina reforming policies and institutions for efficiency and equity of public expenditures. World Bank Report N° 25991- AR. September 10, 2003.
- **SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN** (2007). "Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte – SIT Decreto N° 976/01. Estado de Situación al 31 de diciembre de 2006". Informe de Estado de Situación. Julio.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Ente Nacional Regulador del Gas. Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas". Informe de Auditoría ENARGAS N° 02/05. Informe de Auditoría UAI

- N° 210.
- \_\_\_\_\_ (2005a). “ Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal”. Informe de Auditoría. Diciembre
  - **SPILLER, Pablo, STEIN, Ernesto y TOMMASI Mariano** (2003). “Political institutions, policymaking process, and policy outcomes. An intertemporal transaction framework”. Documento N° 81, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
  - **STEIN, Ernesto** (1999). “Reglas Macro Fiscales – Instituciones Presupuestarias”. Presentación en el Seminario Reglas Macro – Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuesto Plurianuales. Ministerio de Economía.
  - \_\_\_\_\_, **RADICS, Axel, BLEJER, Hernán y SALLUSTRO, Marina** (1999). “Reglas de procedimiento y transparencia”. Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
  - **UÑA, Gerardo** (2007). “Fondos fiduciarios en la Argentina: Los todo terreno de la política económica”. Documento de Trabajo 2007 N° 7. CIPPEC, agosto.
  - **UÑA, Gerardo y COGLIANDRO Gisell** (2008). “Ejecución 2007 de los Fondos Fiduciarios en la Argentina: Las brechas en las previsiones presupuestarias implicaron mayores subsidios y menor inversión”. Apuntes N° 6. Fundación Siena. Buenos Aires, septiembre.
  - **UÑA, Gerardo** (2005). “El Congreso y el Presupuesto Nacional en la Argentina: Desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario”, en Miguel Braun, Luciana Diaz Frers y Gerardo Uña (comps) Cada cual ¿Atiende su juego? El Rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de Argentina. CIPPEC, Buenos Aires.
  - **UÑA, Gerardo, BERTELLO Nicolás y COGLIANDRO Gisell** (2005). “Concentración de facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento”. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 39 Buenos Aires.
  - **VEGA, Susana** (2005). “Inflexibilidades: Rigideces y Afectaciones Presupuestarias y otras aspectos. Experiencia Argentina”. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público, 25 al 28 de Abril de 2005. Lima, Perú.
  - **WEINGAST, Barry R., SHEPSLE Kenneth A. and JOHNSEN Christopher** (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. Journal of Political Economy. Vol. 89, N° 4 (Aug., 1981), pp. 642-664.





# LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL ARGENTINO: SABER QUIÉNES SOMOS PARA SABER QUIÉNES QUEREMOS SER

María Laura Cafarelli

## RESUMEN

En el siguiente trabajo se presenta un informe descriptivo sobre la situación actual de los recursos humanos del Sector Público Nacional Argentino que permite caracterizar a las personas ocupadas durante el año 2009 respondiendo tres preguntas:

- **Quiénes:** muestra la cantidad de empleados públicos ocupados por sexo, edad y educación;
- **Cómo:** se refiere a la modalidad que adopta el contrato de empleo público para los distintos grupos de empleados nacionales;
- **Cuánto:** indica la cantidad de recursos monetarios del Tesoro que el Presupuesto Nacional destina a los empleados en concepto de remuneraciones.

El informe incluye tanto al personal civil como al militar y de seguridad. Asimismo, se consideran las diferentes clases de personal que tiene el Sector Público Nacional: permanente, transitorio y contratados.

## INTRODUCCIÓN

**¿Cuántas son las personas que trabajan en nuestro Estado Nacional?**  
**¿Qué características cualitativas presentan?**  
**¿En cuánto dinero se las remunera?**

El ciudadano identifica al Estado por sus recursos humanos, con sus falencias

y virtudes: la seguridad con los efectivos de la Policía, Gendarmería o Prefectura, la defensa con los militares, la educación con los maestros, la salud con la atención que recibe de los médicos de hospitales públicos, entre otros.

Saber cuántas son estas personas, qué características tienen y cuánto dinero perciben por su trabajo, es un conocimiento valioso tanto para el Estado mismo, como para sus ciudadanos. Para el Estado porque le permite, por ejemplo: identificar su composición, evaluar el gasto en remuneraciones, verificar posibles excedentes o déficits de personal, y todo aquello que crea necesario para administrar, gestionar y regular eficientemente sus recursos humanos; y para los ciudadanos porque les permite conocer la cantidad de empleados públicos que tiene el país, las características que éstos tienen, cómo es su relación laboral, y cuánto se les paga por su trabajo.

Al respecto, cabe destacar que a partir de las reformas estatales acaecidas durante las últimas décadas, la gestión y la regulación de los recursos humanos del Estado han cobrado significativa importancia. Pues, las políticas dirigidas hacia el personal que se desempeña en las administraciones públicas han sido en los últimos años uno de los ejes de innovación dentro de los procesos de reforma y modernización de los Estados de América Latina.

En Argentina estas políticas de

reforma se han limitado casi exclusivamente hacia el personal civil a nivel Nacional, sin considerar al personal militar y al personal de seguridad y defensa de la Nación, como tampoco a los otros niveles de gobierno que tiene el país: provincial y municipal.

Para el año 2009, alrededor del 7%<sup>1</sup> de la población Argentina se desempeña en cargos estatales, ya sean nacionales, provinciales o municipales; lo que implica que Argentina tiene cerca de **3 millones de empleados públicos**, de los cuales un 57% se desempeña en el ámbito provincial, un 25% en el nacional, y el 18% restante lo hace en los municipios.

En este trabajo de investigación se analizan los datos referidos a los empleados públicos a nivel Nacional (25%), exhibiendo sus características cuantitativas y cualitativas para el año 2009.

Es preciso señalar que el Estado Nacional argentino, desde el punto de vista institucional, está compuesto por: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Aquí se releva la información referida al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) cuyos empleados representan el 94% de los empleados públicos nacionales, específicamente de los que se desempeñan en Administración Pública Nacional (APN) y los Otros Entes del Sector Público Nacional (OESPN) porque abarcan cerca del 54% del total de empleados en este Poder.

Precisamente para los empleados civiles de estos sectores se han aplicado, en los últimos años, programas y políticas de

reformas y modernización tendientes a fortalecer y mejorar las capacidades estatales a través del mejoramiento cualitativo de la gestión administrativa.

No obstante, al examinar la ocupación en dicho sector para el año 2009, se puede observar que existe un segmento importante de empleados que no se consideró en estas políticas y programas, y que representa el 54% de la ocupación. Este segmento se compone por el personal militar y de seguridad, para los cuales se exponen también sus características.

En resumen, el objetivo de este trabajo es establecer las características que tienen los recursos humanos del Estado Nacional argentino, considerando tanto al personal civil como al militar y de seguridad.

Como insumos del diagnóstico se presenta la cantidad de empleados públicos por sector y se analizan sus características. El análisis abarca la cantidad de empleados clasificados por sexo, edad y educación; la forma en que se los contrata; y la cantidad de recursos monetarios que los presupuestos designan para ellos en concepto de salarios.

El aporte consiste en mostrar la situación actual del empleo público, considerando que la realización de un diagnóstico de este tipo es el punto de partida indispensable de cualquier política pública dirigida hacia los recursos humanos del Estado.

1.

1.1. ¿POR QUÉ RESULTA DE INTERÉS

<sup>1</sup> Total de empleados públicos argentinos según los Presupuestos de cada sector para el 2009: **2.681.924** (Cuadro N° 1). Cantidad de habitantes proyectados según el Censo 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: **40.091.359** en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar). Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010.

## CONOCER LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTAN LOS RECURSOS HUMANOS DE UN ESTADO?

Los recursos humanos que trabajan para el Estado de un país ocupan un lugar muy importante en las relaciones entre ese Estado y sus ciudadanos, y son considerados como un factor estratégico ya que intervienen en el diseño, la elaboración y la implementación de las políticas públicas. Tal como se mencionó en la Introducción de este trabajo, es importante destacar que el ciudadano identifica al Estado con las personas con las que interactúa, con los funcionarios que atienden sus demandas. Así, la ciudadanía asocia la seguridad con los efectivos de la Policía, Gendarmería o Prefectura, la defensa con los militares, la educación con los maestros de escuelas y universidades públicas, la salud con los médicos estatales, entre otros. En definitiva, se puede decir que el Estado se corporiza en sus recursos humanos. Por tanto, éstas personas son el principal recurso con el que cuenta una organización, y sus capacidades son las que luego derivarán en las capacidades de dicha organización (Iacoviello, 1999).

En las administraciones públicas, los recursos humanos representan la suma de todos los funcionarios públicos a los que, comúnmente, se los denomina: *la burocracia pública*.

Oszlak (2009:1) dice: *“La burocracia estatal suele ser la viuda administrativa de los gobiernos que se suceden en el poder... Los gobiernos heredan burocracias preexistentes, con sus varias capas geológicas generadas por su propia dinámica interna y por la acción de antiguos gobiernos y regímenes políticos...”*. Este autor piensa a la burocracia como un resultado de las políti-

cas públicas argumentando que, no solo es el resultado de la política, sino que está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado percibido como un aparato institucional concreto y, a la vez, su brazo ejecutor que implementa políticas. Oszlak considera que se la puede caracterizar como un sistema de producción con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. Manifiesta que la burocracia emplea recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos, (expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos), que están, de alguna forma, relacionados con sus metas y objetivos (Oszlak, 2006).

En esta misma línea, Iacoviello y Zuvanich (2008) argumentan que las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control y evaluación de políticas públicas. Estas autoras sostienen que las administraciones públicas que cuentan con burocracias neutrales pueden responder las demandas de los ciudadanos y que agilizan y mejoran la gestión pública, incorporando las nuevas tecnologías de gestión que van encontrando disponibles. Según ellas, existe una necesaria interacción entre innovación y capital humano para mejorar la gestión pública: *“...son las personas de las organizaciones quienes producen las innovaciones, las implementan y las difunden.”* (Iacoviello y Zuvanich, 2008:1).

Por su parte, Echebarría (2006) manifiesta que la forma en la que el Estado interviene en la sociedad se encuentra condicionada por la gestión y regulación que

el mismo Estado posee de sus recursos humanos. Así, cuanto más correcta sea esa regulación y gestión, más eficientes serán las políticas públicas y sus efectos sobre la realidad política, social y económica de una nación; de lo contrario, ganarían el clientelismo, el amiguismo y la corrupción, dando lugar a una ineficiente intervención del Estado en su sociedad.

A partir de estas nociones se podría argumentar que conocer los recursos humanos de un Estado es una buena forma para poder establecer si ese Estado puede producir políticas públicas de buena calidad.

Aquí radica la médula de este trabajo, que no solo es útil para conocer cuántos son los empleados públicos argentinos, cómo se los regula contractualmente y cuánto se les paga, sino que también es útil ya que, al exponer una fotografía actual del empleo público nacional, sirve como punto de partida para poder diseñar e implementar políticas de personal.

## 1.2. LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO ARGENTINO

Para comenzar, es importante presentar la conformación del Estado argentino, que determina su estructura de empleo público. El gobierno argentino se estructura en tres niveles: nacional, provincial y municipal.

A continuación se presenta la información obtenida en cuanto a la cantidad de cargos públicos argentinos financiados y ocupados para el año 2009.

(ver cuadro nº 1)

El cuadro anterior se elabora con el fin de exhibir una radiografía de la ocupación actual por sector. Según lo expuesto en el mismo, el sector nacional representa entre el 20 y 30%, el provincial entre el 50 y 60% y el municipal entre el 10 y 18%, tal como exhibe el siguiente gráfico.

(ver gráfico nº 1)

Aquí se puede observar el gran peso que tiene el sector provincial, el cual durante los últimos treinta años absorbió funciones transferidas por el Estado Nacional, entre ellas las referidas a educación y salud.

A pesar de representar la mitad y, sumándole el sector municipal, más de la mitad de la ocupación, no es factible obtener información cualitativa de sus recursos humanos. Si bien es posible encontrar la información referida a la cantidad de empleados en las páginas web de cada sector, o a partir de sus presupuestos, anuarios estadísticos, o a partir de las publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP), el trabajo de investigación se dificulta al momento de obtener datos cualitativos referidos a esas cantidades.

Los datos cualitativos se refieren específicamente a por ejemplo: la ocupación por sexo, nivel educativo o edad, e información referida a sus salarios. Se trata de aspectos muy básicos y objetivos a partir de los cuales se puede establecer una primera medida de la calidad de los recursos humanos que ocupa el Estado.

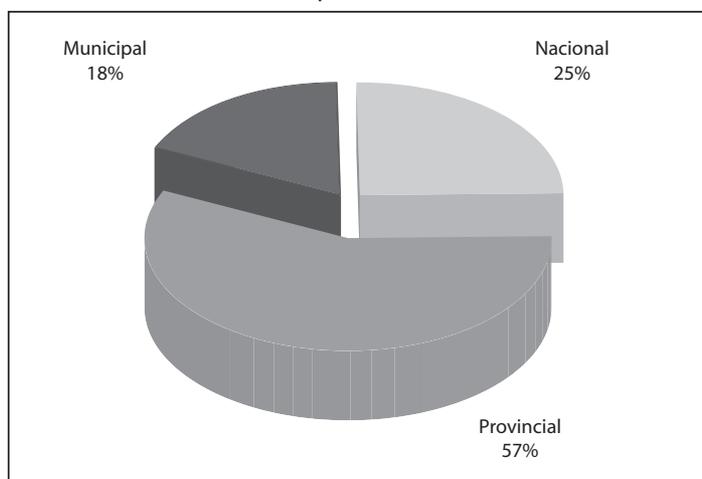
Sin embargo, del total de empleados públicos que tiene Argentina, solo se accede a este tipo de información para alrededor

**Cuadro Nro. 1: República Argentina  
Empleados públicos por sector**

SECTOR	PRESUPUESTO (2009)	OCUPACIÓN (2009)		
		TOTAL	PERM. Y TRANS.	CONT.
<b>SECTOR PÚBLICO NACIONAL</b>	<b>660,485</b>	<b>587,981</b>		
PODER EJECUTIVO	623,162	551,706		
ADMINISTRACIÓN NACIONAL				
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	315,767	303,496	263,759	39,737
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	266,590	237,250	218,256	18,994
INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	38,046	52,442	36,224	16,218
OTROS ENTES	11,131	13,804	9,279	4,525
EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO	22,436	23,612	23,136	476
SISTEMA FINANCIERO	40,250	38,241	36,812	1,429
UNIVERSIDADES NACIONALES	21,015	20,005		
PODER LEGISLATIVO	223,694	166,352		
PODER JUDICIAL	10,985	10,662		
PODER JUDICIAL	26,338	25,613		
<b>PROVINCIAS</b>	<b>1,402,726</b>	<b>1,582,776</b>		
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>	<b>137,316</b>	<b>179,203</b>		
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>481,397</b>	<b>481,397</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>2,681,924</b>	<b>2,831,357</b>		

Fuente: Elaboración propia. La construcción del cuadro y el personal comprendido los detallo en el anexo de este trabajo.

**Gráfico Nro. 1: Cantidad porcentual de cargos públicos financiados por sector. Presupuesto 2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Presupuestos 2009 de cada sector.

de un 30%, según los datos que surgen del cuadro N° 1, que corresponde a los empleados nacionales.

Es por eso que, como se mencionó con anterioridad, debido a la dificultad de acceder a datos cualitativos de los empleados públicos de los niveles provincial y municipal, el universo de estudio de esta investigación se encuentra compuesto por el personal público a nivel Nacional.

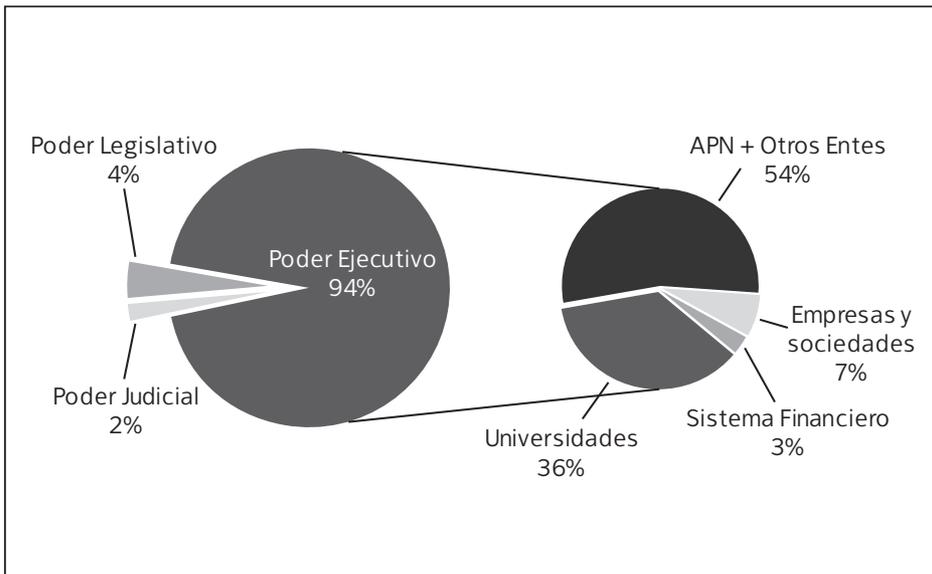
Para ubicar a este personal, tal como se mencionó, el Estado Nacional se compone, desde el punto de vista institucional, por

los Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De estos tres, se analizan los datos referidos al Ejecutivo ya que su personal representa el 94% del total de ocupados dentro del Sector Nacional, como se puede distinguir en el siguiente gráfico.

(ver gráfico n° 2)

De todos los sectores que surgen del gráfico anterior, se analiza la información que corresponde a la APN y a los OESPN porque son los más representativos (54%) del PEN, y porque es el segmento sobre el cual se puede acceder a la información cualitativa que aquí se expone<sup>2</sup>.

**Gráfico Nro. 2: Sector público nacional. Porcentaje de ocupados por poder. Presupuesto 2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

<sup>2</sup> Cabe mencionar que respecto al personal empleado en las universidades nacionales, que representan el 36% de los empleados del PEN (Gráfico N° 2), sus datos son relevados y analizados por la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (DNPeIU) de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, quien tiene a su cargo el Sistema de Recursos Humanos de Universidades Nacionales (RHUN), el cual procesa las plantas de personal de dichas universidades.

Con el propósito de conocer con más detalle este sector, la APN está constituida por:

- 1) la Administración Central,
- 2) los Organismos Descentralizados y,
- 3) las Instituciones de la Seguridad Social.

Por su parte, los OESPN incluyen a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), al Instituto Nacional del Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y a la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá. El personal civil se desempeña dentro de todos los sectores de la APN y los OESPN, mientras que el personal militar y de seguridad se concentra únicamente en la Administración Central de la APN.

El Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional, publicado en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto, tiene un capítulo que destina al empleo público Nacional. En dicho capítulo se exhibe que para el año 2009 los cargos financiados alcanzan la cantidad de **378.453**, de los cuales el 89,4% corresponden a la APN y los OESPN, y el 10,6% restante a las Empresas y Sociedades del Estado.

Asimismo, según surge de dicho Presupuesto, del total de cargos financiados para la APN, un 84,4% corresponde a la Administración Central, un 12,1% a los Organismos Descentralizados y un 3,5% a las Instituciones de la Seguridad Social.

A su vez, el Anexo 8 del Presupuesto informa el empleo por jurisdicción y

régimen escalafonario. Esta información incluye la cantidad de cargos y la cantidad de horas de cátedra por sector y escalafón. Para el período bajo análisis los cargos financiados civiles representan el 35%, siendo el 65% restante, cargos para el personal militar y de seguridad.

Cabe destacar que, generalmente, los trabajos que abordan los recursos humanos del Sector Público Nacional solo consideran al personal civil. En la mayoría se habla casi exclusivamente del personal permanente y transitorio<sup>3</sup> del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que es un escalafón que tiene la particularidad de agrupar a personas de varios organismos del Estado, sean éstos centralizados o descentralizados pero que, sin embargo, no alberga a la mayoría del personal. Al cuarto trimestre de 2009 la ocupación permanente y transitoria en este escalafón representa el 6,5% del total del personal civil<sup>4</sup>.

### 1.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La información que se presenta y analiza en este trabajo surge de los Boletines Fiscales publicados en el año 2009 por la Secretaría de Hacienda del MEyFP, en su página web.

Respecto a estos datos, se aclara que cada trimestre muestra la ocupación y los salarios de los empleados públicos a través de la clasificación por sexo y una variable determinada que varía según el

---

<sup>3</sup> El personal permanente es aquel que reviste en el cargo con estabilidad, mientras que el transitorio es un cargo que se subroga por un tiempo determinado por un agente que pertenece a un nivel inferior de la planta permanente.

<sup>4</sup> Fuente: Boletín Fiscal del IV Trimestre de 2009 publicado por la Secretaría de Hacienda del MEyFP.

trimestre del que se trate<sup>5</sup>.

Para los datos presupuestarios se observa el Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso de la Nación para el año aquí considerado. El Presupuesto permite abordar el análisis del gasto en partidas presupuestarias desde distintas dimensiones y mediante diferentes clasificaciones. A partir de la clasificación por naturaleza económica se puede indagar el monto destinado a remuneraciones, mientras que al cruzar este dato con la clasificación por finalidad y función, puede analizarse el monto en remuneraciones de los distintos grupos de la APN: administración gubernamental, servicio de defensa y seguridad, servicios sociales y económicos.

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional<sup>6</sup>, las clasificaciones del gasto pueden ser: por ubicación geográfica, por objeto, por su carácter económico, por finalidad y función, por categoría programática, y por fuente de financiamiento.

El clasificador por objeto del gasto fue diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el re-

gistro único de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realiza una institución pública.

Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: incisos (INC), partidas principales (PPAL), partidas parciales (PPAR) y partidas sub parciales (PSUP).

El gasto en personal se ubica dentro del inciso 1. Abriendo sus partidas principales, según lo que informa el Presupuesto, se puede llevar a cabo un análisis de los agregados del gasto en recursos humanos, sin tomar en consideración los regímenes escalafonarios que lo generan.

(ver cuadro n° 2)

Adicionalmente, se recurre a la normativa legal vigente sobre cada escalafón que se considera, sus leyes orgánicas de creación y sus convenios colectivos de trabajo homologados.

#### 1.4. LOS TRES EJES CENTRALES DE ESTE TRABAJO

Para poder analizar el universo con-

<sup>5</sup> Para el primer trimestre se informa la ocupación por jurisdicción, carácter institucional y modalidad de empleo, y se publica la distribución de los salarios por tramos de la ocupación clasificada por sexo. Para brindar esta información se consideran trece tramos con intervalos de \$ 500 (pesos quinientos). En el último tramo se incluyen a aquellos con ingresos superiores a \$ 6.000 (pesos seis mil). El segundo trimestre muestra los datos clasificando a la ocupación por nivel educativo y sexo, y los salarios promedio de cada nivel. El nivel educativo se encuentra dividido en: primario, secundario, terciario, universitario y, un último nivel que engloba a aquellos que no poseen ningún tipo de estudios. El siguiente trimestre tiene la distribución de los agentes ocupados clasificados por sexo y grupos de edad, y los salarios promedio de cada grupo. Los grupos de edad se dividen de a quince años, el primer grupo incluye personal hasta diecinueve años y el último de sesenta y cinco años o más. Para el último trimestre la ocupación se informa por sexo y modalidad de empleo, y la distribución de los salarios por tramos de la ocupación y clasificada, nuevamente, según su modalidad de empleo. La modalidad de empleo se refiere a si el cargo es permanente, transitorio o si se trata de una persona contratada.

<sup>6</sup> Quinta edición, 2003. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto.

Cuadro Nro. 2

INC	PPAL	DENOMINACIÓN
1		GASTO EN PERSONAL
1	1	PERSONAL PERMANENTE
1	2	PERSONAL TEMPORARIO
1	3	SERVICIOS EXTRAORDINARIOS
1	4	ASIGNACIONES FAMILIARES
1	5	ASISTENCIA SOCIAL AL PERSONAL
1	6	BENEFICIOS Y COMPENSACIONES
1	7	GABINETE DE AUTORIDADES SUPERIORES
1	8	PERSONAL CONTRATADO

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2009.

templado en este trabajo, se muestran las características actuales que tienen los recursos humanos a partir de tres ejes:

- **Quiénes**, se refiere a la cantidad de personas. Esta cantidad se exhibe clasificándose en tres características cualitativas: sexo, edad y educación.
- **Cómo**, alude a la modalidad que adopta el contrato de empleo público para los distintos grupos de empleados. Aquí se presentan los diferentes escalafones que existen según la normativa legal que los crea, por agrupamientos y por regímenes jurídicos homogéneos.
- **Cuánto**, es la cantidad de recursos monetarios del Tesoro Nacional que se destinan a ellos, para lo cual se examina el gasto en remuneraciones del Presupuesto Nacional.

Esta presentación se realiza mediante cuadros comparativos elaborados a partir de los datos obtenidos durante el proceso de investigación según las fuentes enunciadas con anterioridad.

Respecto a **quiénes**, el fin que se persigue es tener una noción básica de las

características que tienen las personas que trabajan para nuestro Estado a partir de la identificación de cuántos hombres y cuántas mujeres hay, de qué edades, y qué educación poseen.

La caracterización por **sexo** permite verificar si se respeta la igualdad de género que está siendo promulgada desde hace varios años por parte de organismos internacionales, como por ejemplo las Naciones Unidas. Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, Argentina jerarquiza los tratados y convenciones sobre Derechos Humanos, colocando a la igualdad de género en el mayor rango normativo. La igualdad de género dentro de las administraciones públicas también es proclamada por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP, 2003) que propone un referente en común en materia de función pública suscripto por los países de la región, constituyendo así un marco de referencia para los países latinoamericanos hacia el cuál debería apuntar la gestión del personal público (Iacoviello y Zuvanic, 2009). Esta Carta establece como uno de sus criterios orientadores: *“...el impulso de políticas activas para fortalecer la igualdad de género... y en general la inclusión*

*y la no discriminación por motivos de género...”, y como uno de sus principios rectores el de: “...igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras” (CIFP, 2003:9).*

La identificación de los ocupados por grupos de **edad** muestra el perfil etario de los empleados públicos. Observar este dato resulta interesante para interpretar la dinámica y la evolución de los empleados. A su vez, resulta útil para verificar la cantidad de personal que debería ir renovándose año a año, calcular costos de incorporación y la consecuente capacitación que necesitarán. Asimismo, es un dato beneficioso ya que permite conocer la cantidad de personas que se jubilarán y evaluar posibles vacantes a cubrir.

Por su parte, conocer la cantidad de personal distribuido según su **nivel educativo** revela el grado de profesionalización que tienen los recursos humanos estatales. Uno de los ejes de la segunda generación de reformas del Estado es que se dicten políticas de reforma tendientes a profesionalizar las administraciones públicas, por lo que conocer esta variable resulta un dato sumamente importante.

El **cómo** indica el régimen laboral, constituido por leyes marco y regímenes escalafonarios derivados de ellas, que es la expresión formal de los actos legales que regulan la relación del Estado empleador con los empleados públicos. Este dato informa cómo éstos se organizan y cómo se los gestiona. El ámbito de aplicación de los regímenes laborales varía según cada caso. En ocasiones existe un escalafón por organismo descentralizado que rige las relaciones laborales y, en otros, un mismo régi-

men escalafonario rige en la mayoría de los organismos de la administración central y descentralizada (Zeller y Rivkin, 2003), por ejemplo como ocurre en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que revisa, adecua y modifica al SINAPA. El régimen laboral se refiere entonces al escalafón, mientras que el régimen jurídico se refiere a la norma básica que establece los derechos y obligaciones de los trabajadores (Ley, decreto o convenio por el que se agrupe al escalafón).

La dispersión de los regímenes laborales en el Sector Público Nacional se hace aún más compleja si se consideran los regímenes salariales, que varían para organismos encuadrados en el mismo régimen laboral (Bonifacio, 2004:2). Según Salas y Bortman (2001:62), los regímenes escalafonarios y estatutarios del empleo público civil superan los cuarenta, mientras que los regímenes salariales superan el centenar.

Para analizar en **cuánto se los remunera**, se relevan los datos que surgen del Presupuesto Nacional. El mismo, es un resumen que establece las previsiones de gastos y de los recursos que tendrá el Estado Nacional para un determinado período, generalmente de un año. Es de carácter público por eso la sociedad tiene acceso al él ya que el Estado debe darlo a conocer, propiciando así su deber de transparencia en la gestión pública.

El artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional establece que el Poder Legislativo tiene la atribución de fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y el Cálculo de Recursos de la Administración Nacional. De acuerdo al artículo 100, inciso 6, de la citada Constitución, se asigna al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de enviar al Congreso el Proyecto de Presu-

puesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del PEN. El Presupuesto General de la Administración Nacional incluye los recursos y gastos de la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social.

Como ya se ha mencionado, el Presupuesto permite analizar el gasto público en partidas presupuestarias desde distintas dimensiones. Al abordarlo por naturaleza económica se observa el gasto en remuneraciones, mientras que, al hacerlo por finalidad y función se puede indagar ese mismo gasto según se trate de la administración gubernamental, servicio de defensa y seguridad, servicios sociales y económicos. La mayor apertura del gasto en remuneraciones que se encuentra en el Presupuesto es por jurisdicción y entidad. En las planillas anexas al articulado se puede analizar el gasto por inciso. Tal como se indicó oportunamente, el inciso 1 se refiere al gasto en personal, abriendo el inciso por partida principal, se encuentra el gasto que corresponde a personal permanente, temporario o contratado, servicios extraordinarios, asignaciones familiares, asistencia social al personal, beneficios y compensaciones, y gabinete de autoridades superiores. Luego, si se continúa ampliando la apertura a partida parcial, se puede observar el dinero que se destina a: retribución del cargo, retribuciones que no hacen al cargo, sueldo anual complementario, otros gastos en personal, contribuciones patronales y complementos.

2.

### 2.1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL ARGENTINO

En Argentina, la Ley de Responsabilidad Fiscal, (Ley N° 25.152, Artículo 8° inc. e)) dispone que el gobierno Nacional tiene la obligación de brindar a la ciudadanía información referente a sus recursos humanos. Por su parte, la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), dependiente de la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público (DNOySSP), dependiente de la Secretaría de Hacienda del MEyFP, gestionan sistemas de información de recursos humanos del Sector Público Nacional como oficinas centrales del sistema. A pesar de que existe una relación institucional entre ambos órganos rectores, cada uno de ellos generó un sistema de información de recursos humanos diferente y de acuerdo a sus funciones, sin que exista entre ellos una integración a nivel central.

La ONEP se encarga de los asuntos relacionados con el diseño y la aplicación de los regímenes laborales y de la contratación de las personas que trabajan en la APN. Esta oficina está a cargo del Sistema de Registro de Personal y Evaluaciones (SIREPEVA) que, a partir de la Resolución de la Subsecretaría de Gestión Pública N° 15/2005, actualiza en su formato y funcionamiento al Registro del Personal del SINAPA (REPER-SINAPA). El SIREPEVA contribuye al Registro Central del Personal instaurado a partir de la Ley N° 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Cabe destacar que el ámbito de la ONEP se circunscribe, estrictamente, al servicio civil del PEN. La oficina también tiene a su cargo el Registro Centralizado de Personal, denominado: SINFO, que incluye la cantidad de empleados públicos civiles del Sector Público del PEN.

Por su parte, la DNOySSP con la base legal del Decreto N° 645/1995, las Resoluciones de la Secretaría de Hacienda N° 222/1995 y N° 24/2004 y los artículos 65, 69 y 120 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005), tiene a su cargo el procesamiento de datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU). Los indicadores ocupacionales y salariales están contenidos en la *Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria*, base del SIRHU. La Dirección recopila y procesa en forma mensual, la información incluida en los liquidadores de haberes de las jurisdicciones y entidades que componen el PEN. Esta información es entregada a la DNOySSP con cada orden de pago de haberes cuyo gasto se impute al inciso 1 (gastos en personal) del Presupuesto que se encuentre vigente. Luego de procesar la información, la Dirección lleva a cabo análisis ocupacionales y salariales, y genera información cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos ocupados, gracias a los datos que capta del SIRHU.

Se entiende por *cargos ocupados* a la ocupación permanente o transitoria de los cargos previstos en las estructuras organizativas vigentes, aprobadas por actos legales de cualquier naturaleza, en las jurisdicciones y entidades del PEN, retribuidos de acuerdo con los niveles salariales definidos en los escalafones o convenciones colectivas de trabajo. Es decir, se refiere a las personas efectivamente ocupadas o empleadas, incluyendo los agentes contratados y excluyendo las licencias sin goce de haberes. El salario lo define como el pago que los agentes del Estado perciben por su trabajo en forma regular, antes de deducir las contribuciones personales a la seguridad social. Se incluyen todos los conceptos de naturaleza regular, tales como retribuciones inherentes al cargo

o nivel escalafonario, retribuciones, bonificaciones o adicionales relacionados con características propias de la persona, sean éstas retributivas o no retributivas, y bonificables o no bonificables. La especificidad de la definición anterior excluye del análisis a las horas extras, retroactividades, horas electorales, premios por productividad no habituales, asignaciones familiares y sueldo anual complementario, a pesar de que son datos que la Dirección recibe y procesa.

Ambos sistemas, SIREPEVA y SIRHU, se encuadran en las disposiciones de la Ley N° 25.326 de Protección de los Datos Personales y su reglamentación.

El SIREPEVA está focalizado en un solo escalafón y se refiere a las condiciones del empleo público, mientras que el SIRHU engloba a un universo más abarcativo y relacionado con la política salarial y la presupuestación de los recursos humanos. Este se nutre de la información de todos los organismos constituyendo así, un sistema central.

El SIRHU capta la información de las unidades físicas de cargos y horas de cátedra ocupadas y los precios (fijos y variables) pagados a cada agente que ocupa dichas unidades, dentro de la dotación de la estructura organizativa vigente. Este sistema no solo posee datos cuantitativos de los empleados públicos, sino que también incluye datos como nivel escalafonario, edad, sexo, nivel educativo, es decir, de carácter cualitativo. Incluye tanto al personal permanente y transitorio como al personal contratado, ya sean civiles, militares o de seguridad, de todos los escalafones en los que se agrupa al personal. La base de datos posee información desde el año 1997 al corriente y está referida a personal del PEN y de Unidades

Ejecutoras de Préstamos de los Organismos Multilaterales de Crédito y, a partir de la Resolución N° 24/2004 de la Secretaría de Hacienda, se agregan datos correspondientes a Empresas y Sociedades del Estado.

Queda claro entonces, con la descripción precedente, coincidiendo con Iacoviello y Zuvanic (Echebarría, 2006), que en la APN Argentina coexisten varios sistemas que proveen información sobre los recursos humanos, además de cada jurisdicción, pero ninguno integra a todo el personal del Estado argentino (nacional, provincial y municipal). A pesar de que las bases de información permiten parcialmente su utilización periódica a efectos de la gestión de los recursos humanos, no hay información sistematizada sobre excedentes o déficits de personal. Estas autoras catalogan al país con un *“...buen sistema de información administrativa, pero utilizado más para la gestión presupuestaria...”* (Echebarría, 2006:92).

## 2.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO: ¿CUÁNTAS SON LAS PERSONAS QUE TRABAJAN PARA NUESTRO ESTADO?

La ocupación en la APN y los OESPN, al cuarto trimestre de 2009, es de 327.108 personas, de las cuales, como se mencionó con anterioridad, el 54% es personal uniformado (militares y personal de seguridad y defensa) y, el restante 46% corresponde a personal civil. Esta ocupación incluye al personal permanente, transitorio, contratado y a las autoridades superiores y fuera de nivel del PEN.

Esta ocupación representa:

- **12% del total de empleados públicos**

**ocupados en el país,**

- **56% de los ocupados en el Sector Público Nacional,**
- **59% de los empleados en el PEN.**

Es decir que del total de empleados públicos argentinos, es fácil el acceso a información cualitativa de tan solo un 12% de ellos. Al achicar el universo hacia el Sector Nacional, la ocupación bajo análisis representa el 56% del mismo, y forma parte del PEN, que representa el 94% del sector. Por último, el número abarca casi el 60% de empleados dentro del PEN. El siguiente gráfico muestra la evolución de la ocupación de los últimos diez años.

(ver gráfico n° 3)

El gráfico muestra una tendencia creciente en la ocupación, tendencia que, en algunos años es mayor. El mayor porcentaje de aumento lo encontramos en el año 2009 y se debe a que el Estado Nacional fue asumiendo funciones que había abandonado en la década del '90.

Al analizar la composición de la ocupación total, tal como muestra el siguiente gráfico, y como ya se indicó, se observa que el 46% es personal civil y el 54% restante es personal militar y de seguridad.

(ver gráfico n° 4)

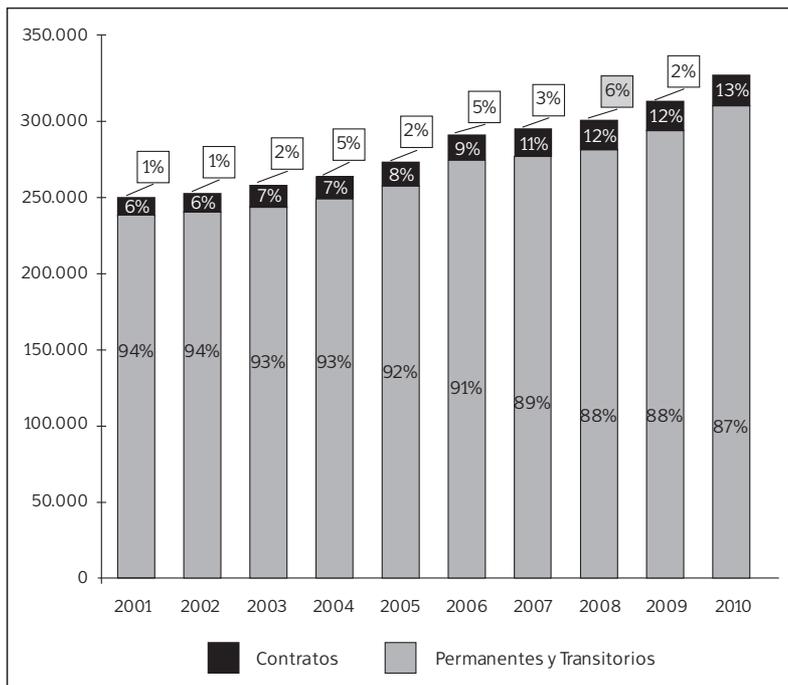
## 3. RESULTADOS

### 3.1. ¿QUIÉNES?

(ver gráfico n° 5)

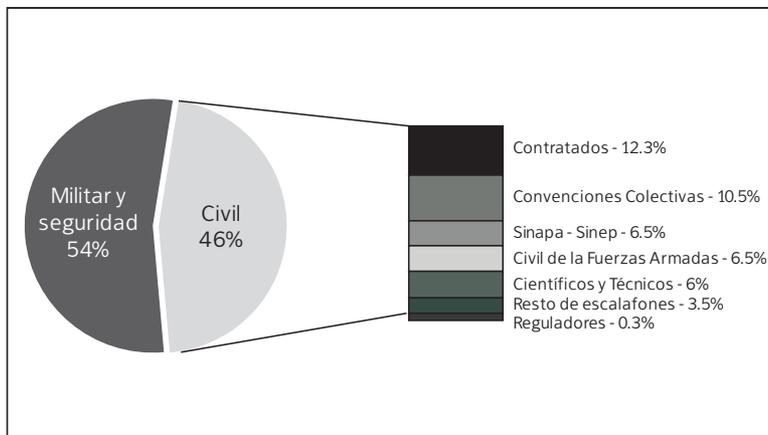
Del gráfico anterior se desprende que del universo bajo estudio como ya se indicó, un 54% es personal militar y de segu-

**Gráfico Nro. 3: APN y OESPN. Evolución de la ocupación. 2001-2010**



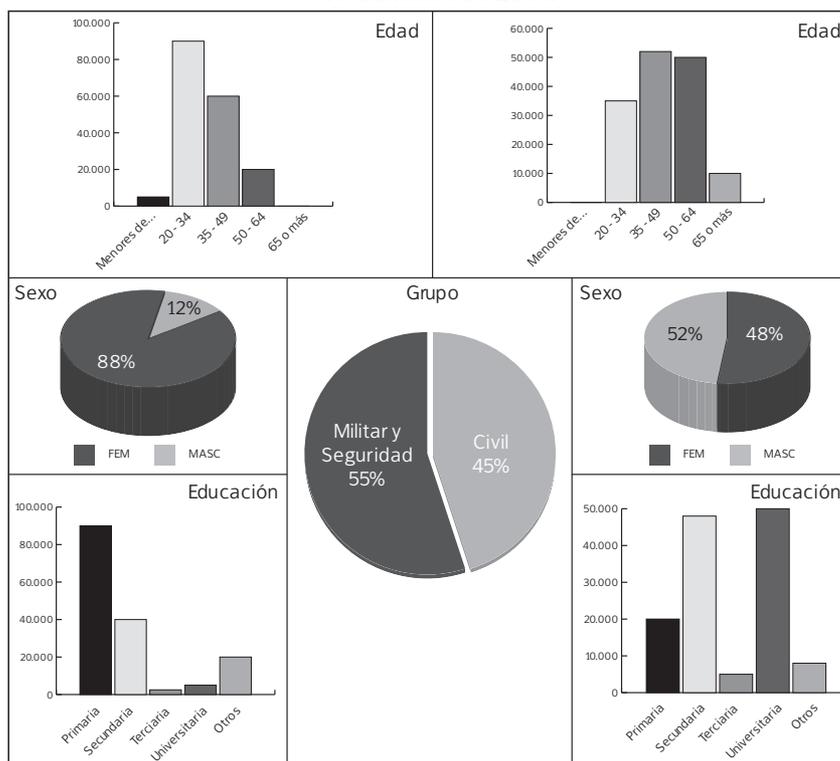
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

**Gráfico Nro. 4: APN y OESPN. Personal civil y personal militar y de seguridad IV Trimestre de 2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

**Gráfico Nro. 5: APN y OESPN. Ocupados por grupo, edad, sexo y educación. IV Trimestre de 2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ridad, y el resto es personal civil. Del grupo militar y de seguridad el rango de edad más poblado corresponde al intervalo entre 20 (veinte) y 34 (treinta y cuatro) años. Un 88% del total de cargos en este grupo es de sexo masculino y, como último nivel de estudio, la mayoría posee educación primaria. En tanto la mayoría del personal civil se ubica en el rango de edad que se inicia en los 35 (treinta y cinco) años y finaliza en los 49 (cuarenta y nueve) años. En este grupo, la distribución por sexo es más equilibrada, siendo el 52% mujeres y el resto hombres, mientras que el mayor nivel de estudio alcanzado es el universitario.

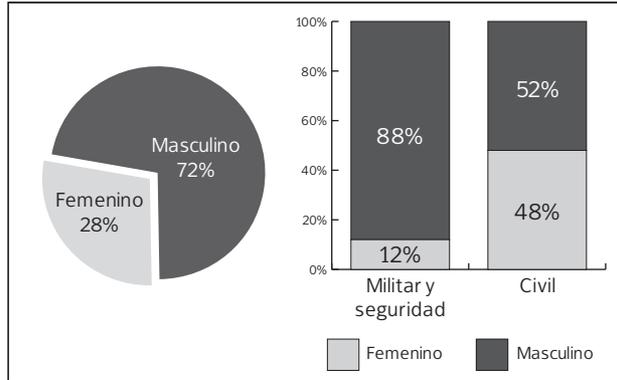
En las siguientes secciones de este capítulo se exponen sistemáticamente la cantidad de empleados estatales a partir de cada variable en particular.

### 3.1.1. DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR SEXO

(ver gráfico nº 6)

El análisis de este gráfico permite dar cuenta de la desigual participación de hombres y mujeres en el empleo público del sector bajo análisis, donde los hombres ocu-

Gráfico Nro. 6: APN y OESPN. Ocupación clasificada por sexo y grupo.  
IV Trimestre de 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

pan alrededor del 72% de los cargos. Al analizar esta información por grupo, se observa que dentro las fuerzas, como ya se expresó, los hombres representan el 88%. Analizando al personal civil por separado, se pueda visualizar un conjunto más homogéneo donde la distribución de ocupados por género está más equilibrada, representando los hombres un 52% y las mujeres el 48% restante.

Con el fin de realizar un análisis más profundo dentro del grupo de empleados *personal civil*, se investiga la distribución por género del escalafón del SINEP. El personal que agrupa este escalafón se encuentra dentro del Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) de la APN, regulado por el decreto N° 214/2006, que fue elaborado en base a la CIFP, estableciendo principios de igualdad de género.

La norma que regula al SINEP es el Decreto N° 2.098/2008 que no posee ni prohibiciones ni falsas neutralidades (requerimientos de características físicas o razones sociales) contra las mujeres o los hombres, por el contrario su artículo 100 trata de la

*Igualdad de Oportunidades y Trato* haciendo referencia al Título IX del CCTG que establece la eliminación de cualquier medida o práctica que produzca un trato discriminatorio o desigual entre los trabajadores, fundada en razones de género. Además, promueve a la mujer trabajadora garantizando los principios que surgen de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida por su sigla en inglés como CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), que fue aprobada en el año 1979 por las Naciones Unidas. Este documento busca alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en las distintas esferas sociales: salud, educación, justicia, trabajo y participación política. Al adscribir a la CEDAW los estados-parte asumen como injusticia la disparidad de género, comprometiéndose a dar trato igual a todas las personas, independientemente de su sexo y a sancionar cualquier práctica que viole este principio (PNUD, 2008).

Al momento de analizar la dis-

tribución por sexo del SINEP se distingue que se respetan estos criterios y principios, por tanto, el siguiente gráfico nos informan que en los últimos doce años los porcentajes de agentes femeninos y masculinos se han mantenido iguales, siendo equitativos y con una tendencia creciente en la cantidad femenina en los últimos tres años.

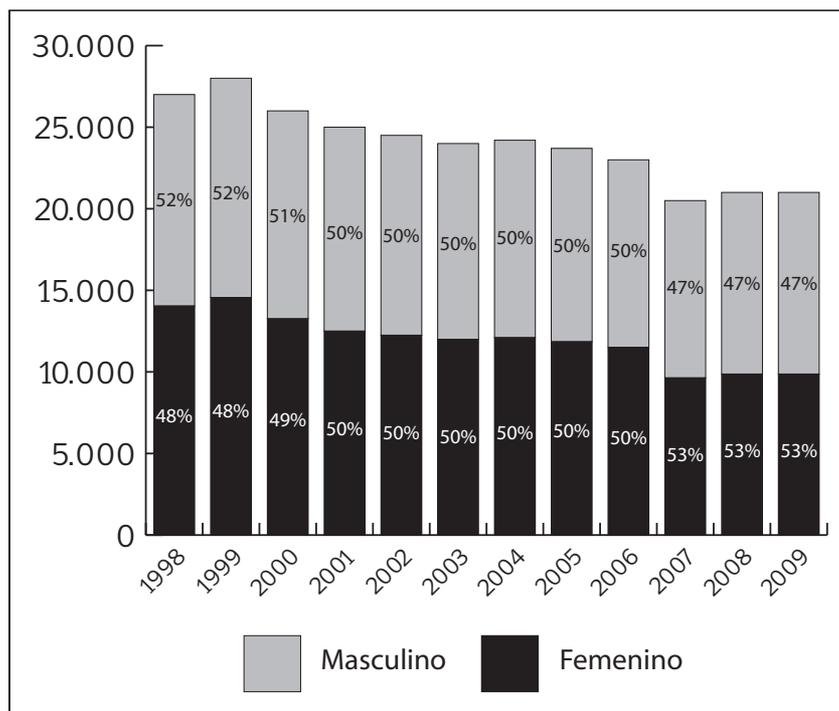
(ver gráfico nº 7)

### 3.1.2. DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR EDAD

(ver cuadro nº 3)

Del cuadro anterior se desprende que la mayor ocupación se encuentra en el rango de edad de 20 (veinte) a 34 (treinta y cuatro) años, siendo el 76% hombres y el resto mujeres. A pesar de que las mujeres ocupan menos cargos en todos los rangos de edad, se puede apreciar que a medida que se avanza en edad la brecha entre hombres y mujeres va disminuyendo. La mayor brecha está en los menores a 19 (diecinueve) años. Esto se debe, principalmente, a los soldados voluntarios que se inscriben en el servicio militar a temprana edad (18 (dieciocho) años), siendo éstos mayoritariamente hom-

**Gráfico Nro. 7: SINEP. Personal permanente y transitorio.  
Distribución porcentual de la ocupación por sexo.  
IV Trimestre de 1998 - III Trimestre de 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Cuadro Nro. 3: Administración Pública Nacional y otros entes.  
Ocupados por grupos de edad según sexo.  
III Trimestre de 2009

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	CARGOS OCUPADOS	
		FEMENINO	MASCULINO
Menores de 19	5.568	893	4.675
20– 34	125.766	30.461	95.305
35– 49	113.038	31.521	81.517
50– 64	69.974	23.849	46.125
65 o más	10.893	4.092	6.801
<b>TOTAL</b>	<b>325.239</b>	<b>90.816</b>	<b>234.423</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

bres.

### 3.1.3. DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO

(ver gráfico n° 8)

El gráfico expone que el nivel educativo más poblado, para el sector bajo análisis, es el *primario*, con el 38% del total de ocupados en el año 2009. Dentro de este porcentaje, cerca del 80% es personal uniformado, y el resto son civiles. Esto último explica porque la mayoría tiene este tipo de educación como último nivel de estudio alcanzado. El personal militar tiene muchos ocupados de bajas edades en la categoría más baja de su escalafón, que es “soldado voluntario”. Por ejemplo: en octubre de 2009, en el Estado Mayor General del Ejército los “soldados voluntarios” representan el 40% de los ocupados en todo el escalafón.

Luego, la educación que registra mayor ocupación es la *secundaria* con el 29%. En esta porción, el 54% son civiles y el 46% es de las fuerzas. En tanto, los civiles repre-

sentan el 88% de la educación universitaria que incluye al 19% del total del sector. Solo un 12% de las fuerzas tiene esta educación como último nivel de estudio obtenido. Por su parte, la educación terciaria, que representa solo el 4% del total, tiene mayoría de personal civil.

(ver gráfico n° 9)

Al investigar el tipo de educación dentro del grupo de los civiles, para el personal comprendido dentro del CCTG de la APN que representa el 69% de este grupo, se observa que el nivel secundario es el más poblado, abarcando al 40% de los empleados.

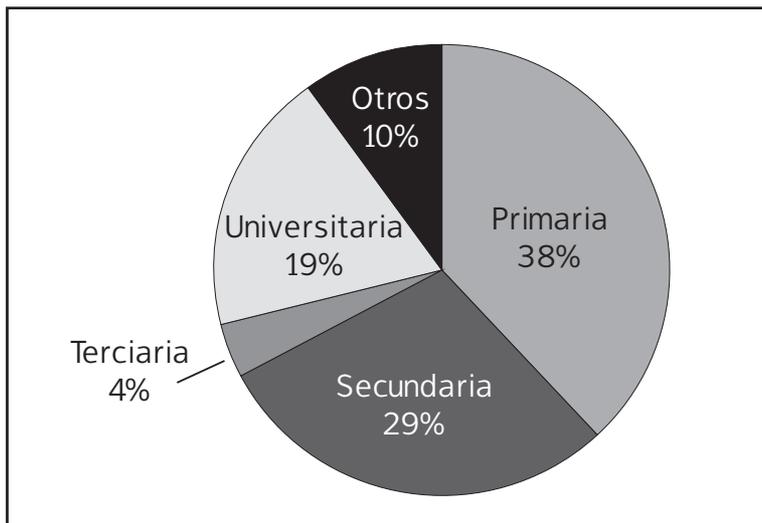
(ver gráfico n° 10)

Profundizando nuevamente esta información hacia el personal del SINEP la situación es la siguiente.

(ver cuadro n° 4)

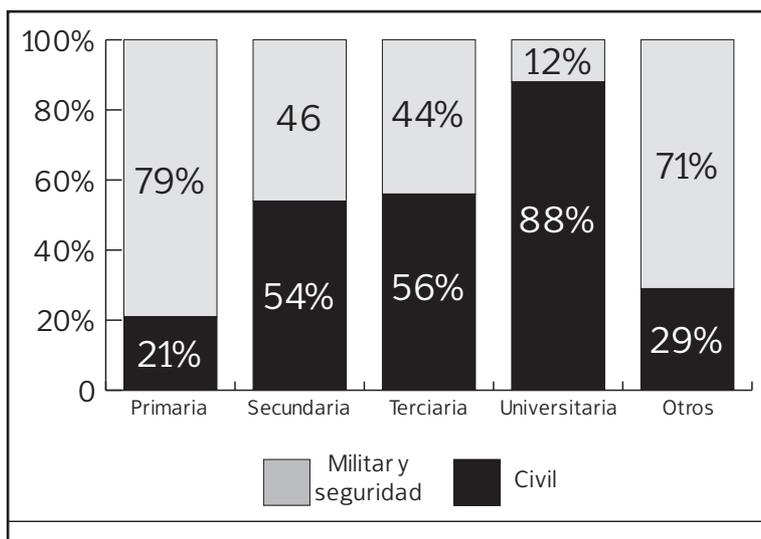
En este período la cantidad de hom-

Gráfico Nro. 8: APN y OESPN. Distribución porcentual por nivel de educación.  
II Trimestre de 2009



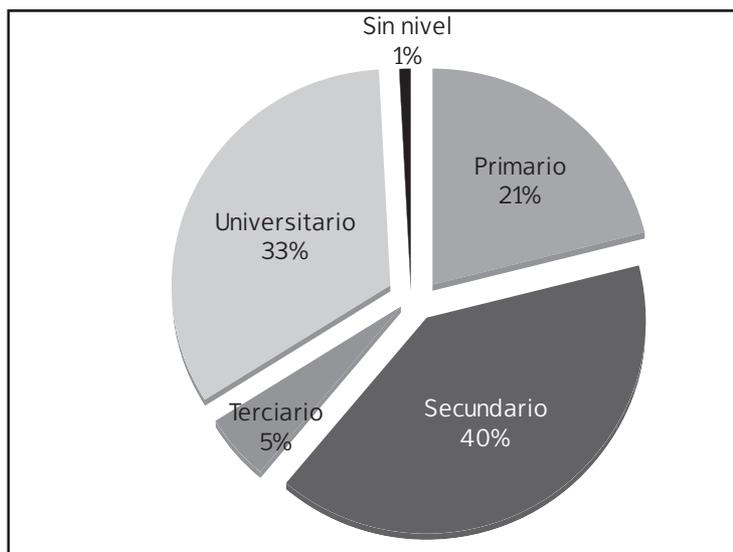
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico Nro. 9: APN y OESPN. Distribución porcentual del tipo de educación.  
II Trimestre de 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico Nro. 10: Personal comprendido dentro del CCTG de la APN.  
Porcentaje de ocupados por nivel educativo.  
II Trimestre de 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Cuadro Nro. 4: SINEP. Personal permanente y transitorio.  
Distribución de la ocupación clasificada por el nivel educativo y sexo.  
II Trimestre de 2009.

NIVEL EDUCATIVO	TOTAL	SEXO	
		MASCULINO	FEMENINO
PRIMARIO	5.083	2.946	2.137
SECUNDARIO	8.185	3.475	4.710
TERCIARIO	1.346	470	876
UNIVERSITARIO	6.613	3.144	3.469
<b>TOTAL</b>	<b>21.227</b>	<b>10.035</b>	<b>11.192</b>
SIN NIVEL EDUCATIVO	<b>205</b>		
<b>TOTAL SINEP</b>	<b>21.432</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

bres y mujeres dentro del SINEP se encuentra equilibrada, y la mayoría posee, como último nivel de estudio, el secundario. En este nivel educativo la distribución por sexo indica que las mujeres son mayoría y se puede observar, a partir del cuadro, que cerca de la mitad de ellas (42%) tiene el secundario como último nivel de estudio alcanzado. Por su parte, los hombres que tienen éste nivel educativo representan el 35% de su grupo. Luego, el tipo de educación más poblado es el universitario (31%), donde la distribución por sexo está equilibrada representando el 31% para ambos sexos. Asimismo, es importante destacar que solo el 1% del personal agrupado dentro del SINEP no posee ningún nivel educativo.

### 3.2. ¿CÓMO?

Al 31 de diciembre de 2009, existen en la APN 58 (cincuenta y ocho) regímenes laborales (escalafones) vigentes. Más del

90% de los agentes se concentran en sólo 11 (once) escalafones, mientras que coexisten 46 (cuarenta y seis) regímenes laborales adicionales para sólo casi un 10% de los agentes ocupados. Dentro de esos 11 (once) escalafones donde se concentra la mayoría del personal, el 64% corresponde a los escalafones militar y de seguridad, mientras que el 36% restante pertenece a escalafones civiles, entre ellos: SINEP, PECIFA, ANSeS, Conicet, INTA y SENASA. Estos porcentajes son casi iguales a los que exponen Zeller y Rivkin (2003) respecto a los cargos financiados para el año 2001, en los cuales los regímenes laborales eran 56 (cincuenta y seis), más del 90% de los agentes se concentraba en 11 (once) de ellos y coexistían 45 (cuarenta y cinco) regímenes más para un 10% de los cargos financiados en dicho año. Los regímenes jurídicos vigentes para el año 2009 son los siguientes.

(ver cuadro nº 5)

**Cuadro Nro. 5: APN y OESPN. Ocupación por régimen jurídico clasificada por sexo. IV Trimestre de 2009.**

RÉGIMEN JURÍDICO (REG)	OCUPACIÓN					% DEL TOTAL
	FEM	% REG	MASC	% REG	TOTAL	
CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO GENERAL	49,014	48%	53,077	52%	<b>102,091</b>	31%
PERSONAL DE SEGURIDAD	11,659	12%	84,589	88%	<b>96,248</b>	29%
PERSONAL MILITAR	9,348	11%	72,680	89%	<b>82,028</b>	25%
CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO	16,275	47%	18,074	53%	<b>34,349</b>	11%
CONTRATADOS (no incluidos en el convenio colectivo general)	3,950	46%	4,626	54%	<b>8,576</b>	2.6%
SISTEMA NACIONAL DE RESIDENCIAS MÉDICAS	1,329	69%	610	31%	<b>1,939</b>	0.6%
PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR	249	26%	718	74%	<b>967</b>	0.3%
OTROS RÉGIMENES	286	31%	624	69%	<b>910</b>	0.3%
<b>TOTAL</b>	<b>92,110</b>	<b>28%</b>	<b>234,998</b>	<b>72%</b>	<b>327,108</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

### 3.2.1. PERSONAL CIVIL

#### CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (CCTG)

El régimen jurídico más poblado surge de la Ley N° 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público<sup>7</sup>. Este régimen agrupa al personal permanente y transitorio, como también al personal contratado, comprendido dentro del CCTG reglamentado por el Decreto N° 214/2006<sup>8</sup>. Las negociaciones paritarias de éste personal están reguladas por la Ley N° 24.185.

Como surge del cuadro, éste régimen representa el 31% del total de empleados. Al incluir únicamente civiles, abarca a la mayoría del grupo con el 69% de los cargos. La distribución por sexo es equilibrada, siendo el 52% hombres y el restante 48% mujeres. Del total de ocupados en el período considerado, el 70% forma parte de la planta permanente y transitoria, y el resto es personal contratado asimilado a los escalafones de planta.

Este último personal está reglamentado por del artículo 9° del Decreto N° 1.421/2002, el cual se rige por las normas de la Ley N° 25.164, donde el contratado es equiparado al escalafón de planta permanente del organismo donde se desempeñe. Estos contratos se reglamentan mediante la Resolución N° 48/2002 de la Secretaría de Gestión Pública, que establece las pautas para la aplicación del régimen de contrataciones del personal. Según la Decisión Administrativa N° 3/2004 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la remuneración de estos contratos es equivalente al nivel o categoría del régimen escalafonario aplicable al personal de planta permanente de la jurisdicción u organismo descentralizado contratante al que corresponda equipararlo, según el tipo de funciones a desarrollar. Estos contratos están sujetos a aportes personales y contribuciones patronales y se retribuyen presupuestariamente mediante el *inciso 1, partida principal 8*, que corresponde, según la Resolución N° 136/2004 de la Secretaría de Hacienda, a los gastos por contrataciones de personal de acuerdo con normas vigentes que tengan por objeto la prestación de ser-

<sup>7</sup> Incluye al personal de: CONAE, CONICET, Cuerpo de guarda parques nacionales, Administradores Gubernamentales, Embarcados de la Dirección Nacional de Constituciones Portuarias y Vías Navegables, INTA, INTI, Orquestas, Coros y Ballets Nacionales, Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes de la Subsecretaría de Políticas de Salud y Ambiente, SIGEN, SINEP, Civiles y Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas, Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas, CNV, INPI, CNRT, CNEA, ARN, CNC, ENRE, ENARGAS, OCCOVI, ORSNA, SRT, INCAA, SENASA, CNCE, Dirección General de Fabricaciones Militares, ONABE, y Hospital Nacional Dr. Manuel Alejandro Posadas.

<sup>8</sup> En los Anexos I y II del citado decreto se enumera a las jurisdicciones y entidades cuyo personal está incluido en el mismo. El decreto regula las relaciones laborales del personal estableciendo, según sus títulos y capítulos, lo siguiente: las condiciones de ingreso, la relación de empleo (naturaleza, personal no permanente, obligaciones del empleador, derecho, deberes y prohibiciones, egreso), asignación de funciones y movilidad, modalidades operativas, carrera del personal (promoción, selección, evaluación del desempeño laboral, capacitación), relaciones laborales (comisión permanente de aplicación y relaciones laborales, mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales, representación gremial, información, aporte solidario), condiciones y medioambiente de trabajo, igualdad de oportunidades y trato, asistencia social, régimen disciplinario, régimen de licencias, justificaciones y franquicias, remuneraciones, mutualismo y cooperativas.

vicios técnicos o profesionales a título personal y de carácter individual, tanto de fortalecimiento institucional como de proyectos especiales de estudios e investigaciones, que complementen las actividades propias de cada jurisdicción.

## CONVENCIÓNES COLECTIVAS DE TRABAJO

Dentro de este régimen encontramos al personal de: ANSeS, AFIP, Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENHOSA), Servicio de Transportes Navales, Dirección Nacional de Vialidad y Talleres Gráficos. La Ley N° 14.250 (t.o. 1985) y su Decreto Reglamentario N° 199/1988, de delegación de facultades, con las modificaciones del Decreto N° 470/1993, y la Ley N° 23.546, establecen las disposiciones para las convenciones colectivas de trabajo. El Decreto N° 1.135/2004 reglamenta sus comisiones paritarias y los ámbitos de negociación colectiva. Su personal se rige por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, la Ley N° 23.546 (t.o. 2004), la Ley N° 25.877, y el Decreto N° 900/1995 que modifica el procedimiento de negociación colectiva.

Este régimen posee la particularidad de tener el salario promedio más alto registrado para el sector bajo análisis, siendo en el IV trimestre del año 2009 de \$ 12.590 (pesos doce mil quinientos noventa)<sup>9</sup>.

(ver cuadro n° 6)

El cuadro anterior expone las principales características de cada escalafón agrupado en este régimen jurídico. Al igual

que el personal agrupado dentro del CCTG, la cantidad de mujeres y hombres de este grupo de empleados se encuentra equilibrada.

## CONTRATADOS

Aquí se encuadra a las personas que se desempeñan por tiempo determinado mediante un contrato de locación de obra o de servicios, y a todo aquel contrato equiparado al escalafón de planta permanente que no se encuentre incluido dentro del CCTG. Estos últimos están sujetos a aportes personales y contribuciones patronales y están en: AFIP, Dirección Nacional de Vialidad, ENHOSA, ANSeS. Por su parte, aquellos contratos que no están equiparados a un escalafón de planta se dividen según el inciso presupuestario por el cual se les retribuyan sus servicios.

Si son por *inciso 3, partida principal 4: Servicios Técnicos y Profesionales*, se refiere a contratos de locación de obra prestados a título personal que no obligan a pagos con periodicidad mensual. Estos contratos están en INCAA, Teatro Nacional Cervantes y CNC.

En cambio si son por *inciso 1, partida principal 8 y partida parcial, se denominan: Contratos Especiales*. Por este inciso se pagan los honorarios por contrataciones de personal de acuerdo con normas vigentes distintas de la Ley Marco (Ley N° 25.164) y su reglamentación, que tengan por objeto la prestación de servicios personales vinculados con la ejecución de proyectos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito. Estos contratos derivan del Decreto N° 2.345/2008, modificado por el Decreto N° 1.318/2011, que sustituye al régimen

<sup>9</sup> Fuente: cuadro N° 35, que forma parte del Índice de Cuadros del Boletín Fiscal de dicho período, publicado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**Cuadro Nro. 6: Convenciones colectivas de trabajo. Particularidades.**

INSTITUCIÓN	PARTICULARIDADES
ANSeS	En 1990 se creó el Instituto Nacional de Prevención Social a partir de la Ley 23.769. El Decreto N° 2.284/1991 lo disolvió y, luego, el Decreto N° 2.741/1991 lo substituyó por ANSeS. Dicha normativa establece la misión y las funciones que guían a sus empleados, siendo, principalmente, las de administrar los fondos de jubilaciones y pensiones, subsidios y asignaciones familiares. El Decreto N° 1.325/1993 estableció su estructura organizativa que luego fue modificada a partir del Decreto N° 1.187/1996 que también aprueba su plan estratégico, el sistema de remuneraciones del nivel jerárquico, y la distribución de sus cargos. El citado decreto establece en su plan estratégico, la misión del organismo y su modelo de gestión, Asimismo, el Decreto N° 1.129/1997 aprueba el régimen retributivo para el personal extra convencionado de Conducción Superior.
AFIP	Es el ente encargado de ejecutar las políticas en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social. Fue creada en el año 1997 a partir del Decreto N° 618/1997. Se encuentra formada por la DGI, la DGA y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS). Es una entidad autárquica en el orden administrativo en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, y actúa bajo el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Regula a su personal por medio de laudos dictados internamente por su administrador federal, quien es nombrado por el presidente de la Nación.
ENHOSA	Es un organismo descentralizado con personería jurídica y autarquía administrativa y fue creado a partir de la Ley 24.583 (t.o. 1995). Se desenvuelve en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Según la citada Ley, su prioridad es financiar el abastecimiento de agua potable y cloacas. Tiene la misión de organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura que derivan de las políticas nacionales del sector. Para el período bajo análisis, el personal de este organismo está regulado mediante el CCT N° 1.005/08 E, que rige desde el año 2007 hasta el 2010. Este convenio reemplaza a su anterior N° 561/03 E. El mismo establece el ingreso a la carrera, sus condiciones, los derechos y obligaciones de los empleados, el régimen disciplinario, el régimen escalafonario, el régimen remunerativo y las relaciones sindicales.
DNV	Fue creada a partir de la Ley 11.658 (t.o. 1932) y tiene la función de construir y conservar caminos, promover el progreso, aunar culturas y unir al suelo Argentino. Actúa, al igual que el ENOHSA bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Su personal forma parte de un escalafón regulado en el Convenio Colectivo de Trabajo N° 827/06 E, que modifica al anterior N° 527/03 E. El convenio establece la dotación del personal, sus funciones, deberes y obligaciones, el ingreso, la carrera, los principios y valores éticos del personal, su escala de categorías y el régimen de su retribución.
TALLERES GRÁFICO y TRANSPORTE NAVALES	El personal perteneciente al escalafón de Talleres gráficos se desempeña dentro del Ministerio de Educación, y el agrupado en el escalafón de Transportes Navales pertenece al Estado Mayor General de la Armada.

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en las páginas web de cada organismo.

de contrataciones del artículo 64 de la Ley N° 11.672 (t.o. 2005) aprobado por el Decreto N° 1.184/2001. Los contratos así celebrados deben tener por objeto la prestación de servicios profesionales autónomos a título personal, no pudiendo desarrollar tareas administrativas o de servicios generales. Sus honorarios están estipulados en el Anexo II de citado decreto, y se aplican para los contratos de locación de servicios y de obra intelectual prestados en el marco de convenios para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento externo, bilateral o multilateral y a los administrados por organismos internacionales. Según las normas presupuestarias, estos contratos no pueden superar el 15% de la cantidad de cargos de planta permanente que tenga la jurisdicción o entidad contratante.

Para el período bajo análisis, al igual que en los regímenes anteriormente analizados, la cantidad de mujeres y hombres contratados se encuentra equilibrada.

#### SISTEMA NACIONAL DE RESIDENCIAS MÉDICAS

Este régimen es aplicable al personal del Ministerio de Salud. La Ley N° 22.127 (t.o. 1979) establece las normas para el funcionamiento y aplicación de las residencias médicas que rigen en los establecimientos asistenciales y sanitarios. Este sistema es para aquellos graduados que cuenten con no más de cinco años de obtenido su título universitario habilitante a la fecha de efectuarse la selección para acceder a los programas de residencias. La Resolución N° 450/2006 del Ministerio de Salud crea el Sistema Nacional de Acreditación de Residencias del Equipo de Salud, estableciendo sus criterios básicos, integrantes del sistema y sus registros.

El Anexo II de dicha resolución fija las funciones del personal, sus competencias, compatibilidades, y requisitos para ocupar los puestos. Por su parte, el Anexo I del Decreto N° 1.161/2009 establece los montos vigentes para el año 2009 de las becas para los profesionales residentes. Los ocupados en este régimen tienen mayoría de sexo femenino y están en el Ministerio de Salud.

#### PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR

El personal del servicio exterior de la nación se desempeña en los ministerios de: Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de Educación, y de Economía y Finanzas Públicas.

La mayoría de los ocupados en este régimen es de sexo masculino (74%). Este personal está regulado por la Ley N° 20.957 (t.o. 1975) que aprueba su Carta Orgánica, establece sus funciones, ingreso, promoción, separación, ascensos, obligaciones, derechos, prohibiciones, régimen disciplinario, disponibilidad, traslados, haberes y asignaciones, licencias, jubilaciones, retiros y pensiones. La principal función de estos empleados estatales es la de ejecutar la política exterior nacional, preservando, defendiendo y resguardando la soberanía, dignidad e interés de la República en el ámbito continental y mundial. El artículo 3° de la Ley crea sus categorías:

- a) Embajador extraordinario y plenipotenciario,
- b) Ministro plenipotenciario de primera clase,
- c) Ministro plenipotenciario de segunda clase,
- d) Consejero de embajada y cónsul general,

- e) Secretario de embajada y cónsul de primera clase,
- f) Secretario de embajada y cónsul de segunda clase, y
- g) Secretario de embajada y cónsul de tercera clase.

La Ley N° 23.797 (t.o. 1990) fija las remuneraciones para el personal del servicio exterior que se desempeña en el país. El Decreto N° 2.789/1990 establece sus equivalencias, equiparándolos con los funcionarios del servicio económico y comercial exterior de la nación dependiente de la Subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y la Ley N° 24.489 (t.o. 1995) aprueba el Decreto N° 849/1994 que determina sus remuneraciones.

## OTROS REGÍMENES

En este agrupamiento se incluye a los restantes regímenes jurídicos que no encuadran en los anteriores. Incluye: autoridades superiores del PEN (presidente, vicepresidente, ministros, secretarios, subsecretarios, y demás autoridades superiores de organismos), funcionarios fuera de nivel (aquellos extra escalafonarios, entre ellos encontramos: auditores internos, presidentes, vicepresidentes, directores, gerentes, vocales, de organismos descentralizados), Personal no docente de Universidades Nacionales que se desempeña en la Fundación Miguel Lillo, Personal docente (de la Biblioteca Nacional, el Comité Federal de Radiodifusión, la Fundación Miguel Lillo y la Secretaría de Cultura), personal del Instituto Nacional de la Promoción Turística, y personal de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones.

Las remuneraciones de estos escala-

fonos se estipulan por normas particulares. Para las autoridades superiores, que son cargos designados políticamente, las funciones, deberes y obligaciones las encontramos en la Constitución Nacional. Los funcionarios fuera de nivel ejercen las funciones que le competen según el ámbito donde se desempeñen. En tanto el resto de los escalafones se rige por las normas propias de cada institución. Este régimen se compone en su mayoría por hombres, representando las mujeres el 31% del mismo.

### 3.2.2. PERSONAL MILITAR Y DE SEGURIDAD

A continuación se presentan los regímenes jurídicos correspondientes al personal de seguridad por un lado, y al personal militar por el otro. Cabe aclarar que ambos regímenes no incluyen personal contratado.

#### PERSONAL DE SEGURIDAD

El personal de seguridad es el segundo régimen más poblado, siendo la mayoría de sexo masculino (88%). Este personal está reglamentado en las siguientes leyes orgánicas:

- **Ley N° 21.965** (t.o. 1979): dictamina las normas para el personal de la **Policía Federal Argentina** estableciendo: deberes, obligaciones y derechos; jerarquías, superioridad y precedencia; baja y reincorporación de personal; agrupamientos; escalafones; efectivos; ingresos; situaciones de revista; promociones; licencias; haberes; régimen del personal policial en retiro y para pensionados; y el régimen disciplinario. El personal Convocado de la Policía Federal actúa bajo la órbita de la Policía y tiene un ré-

gimen especial de contrataciones.

- **Ley N° 19.349** (t.o. 1971): reglamenta al personal de la **Gendarmería Nacional Argentina**. Esta Ley establece que la Gendarmería es una fuerza de seguridad militarizada, cuya misión es satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía en materia de policía de seguridad y judicial en el fuero federal, prevención y represión de las infracciones que le determinen leyes y decretos especiales, policía de seguridad en la vigilancia de las fronteras, protección de objetivos y otras actividades afines con sus capacidades. La Ley enumera sus funciones, atributos y su jurisdicción para poder actuar. Asimismo, expone su constitución y organización, sus regímenes policial, administrativo, penal y disciplinario, y tribunales de honor, el régimen de su personal y de sus pensionados. El Anexo I de la citada ley, muestra el agrupamiento dentro de la escala jerárquica.
- **Ley N° 18.398** (t.o. 1969): regula al personal de la **Prefectura Naval Argentina**. Esta Ley dictamina su misión y sus funciones estableciendo que es una fuerza de seguridad que ejerce el servicio de policía de seguridad de la navegación, de policía de seguridad y orden público, de policía judicial y de la jurisdicción administrativa de la navegación. La Ley regula su organización, el régimen de su personal activo, de su personal retirado y del personal sin estado policial.
- **Ley N° 20.416** (t.o. 1973): es la Ley orgánica del **Servicio Penitenciario Federal** cuya misión es la custodia y guarda de los procesados, y la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad. Esta Ley norma sus funciones y atributos, su organización y el régimen

de su personal. El artículo 40 establece el agrupamiento de su personal en las jerarquías y grados.

- **Ley N° 26.102** (t.o. 2006): establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad Aeroportuaria. El título II de la citada ley establece la misión y función de la **Policía de Seguridad Aeroportuaria**, como también sus facultades, principios básicos de actuación, régimen profesional, formación y capacitación, régimen previsional, y régimen disciplinario. El Decreto N° 836/2008 aprueba el régimen profesional para este personal estableciendo las formas de ingreso; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones; la carrera profesional; el sistema de evaluación y la capacitación; las retribuciones y subsidios; y las categorías que tiene su escalafón.
- **Decreto/Ley N° 5.177** (t.o. 1958): aprueba el estatuto de la **Policía de Establecimientos Navales** y está reglamentado en los Decretos N° 9.928/1967 y 2.126/1977. Esta policía se desempeña bajo la órbita del Estado Mayor General de la Armada. El Presupuesto del año 2009 financia 120 cargos para este escalafón.

El Presupuesto de 2009 financia los siguientes cargos para este personal.

(ver cuadro n° 7)

PERSONAL MILITAR DE LAS FUERZAS ARMADAS

Para el año 2009 los cargos que financia el Presupuesto en este régimen son los siguientes.

(ver cuadro n° 8)

Cuadro Nro. 7: Personal de seguridad y defensa por entidad.  
Presupuesto 2009.

ORGANISMO	CARGOS FINANCIADOS
POLICÍA FEDERAL ARGENTINA	40.088
GENDARMERÍA NACIONAL	27.815
PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	16.909
SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL	10.946
POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA	3.104
<b>TOTAL</b>	<b>98.862</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Cuadro Nro. 8: Personal militar por entidad.  
Presupuesto 2009.

ORGANISMO	CARGOS FINANCIADOS
ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJÉRCITO	45.581
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	20.016
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AÉREA	14.621
GENDARMERÍA NACIONAL	45
<b>TOTAL</b>	<b>80.263</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En este grupo, el 89% es de sexo masculino, al igual que ocurre en las fuerzas de seguridad. La Ley N° 19.101 (t.o. 1971) establece el régimen de este personal reglamentando: superioridad militar y precedencias; agrupamientos y registros; baja y reincorporación; personal en actividad (reclutamiento, situaciones de revista, ascensos, haberes); personal militar en retiro (retiro voluntario, obligatorio); pensionistas de personal militar; y sus tribunales de honor.

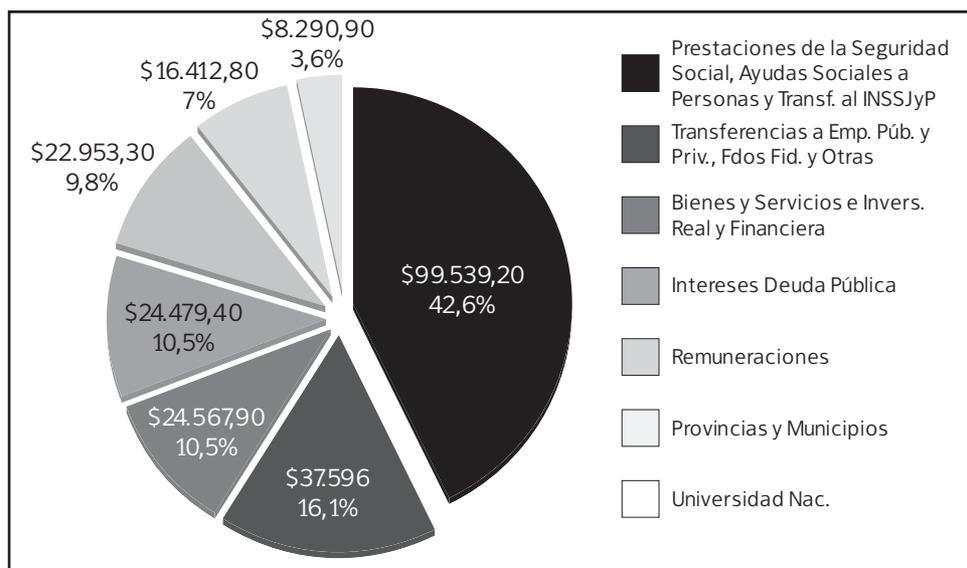
### 3.3. ¿CUÁNTO SE LES PAGA POR SU TRABAJO?

Para el año 2009 el Presupuesto de Gastos aprobados por la Ley de Presupuesto fue de \$ 233.839,70 (pesos doscientos treinta y tres mil ochocientos treinta y nueve con setenta) millones. Esta estimación representa un **21,02% del PBI** de dicho año. Al examinar este gasto, según su clasificación por naturaleza económica, se observa que un **9,8%** del mismo pertenece a gasto en **remuneraciones**.

(ver gráfico n° 11)

Del gráfico anterior se desprende que el peso del gasto en remuneraciones

**Gráfico Nro. 11: Administración Pública Nacional.**  
**Presupuesto de gastos por naturaleza económica 2009.**  
En millones de \$



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

sobre el gasto total, se encuentra dentro de los tres más bajos. Esta última medición es importante analizarla ya que puede indicar posibles ineficiencias en la utilización de los recursos del Estado. Si la relación fuera relativamente alta, más de 25%, los gastos no salariales podrían sufrir las consecuencias (Iacoviello e Iturburu, 2010).

Según el Resumen del Presupuesto del año 2009, la distribución de ese gasto en remuneraciones, en términos de niveles institucionales es de: un 78,4 % para a la administración central, un 16,9 % para los organismos descentralizados, y el 4,7 % restante para las instituciones de la seguridad social.

(ver gráfico nº 12)

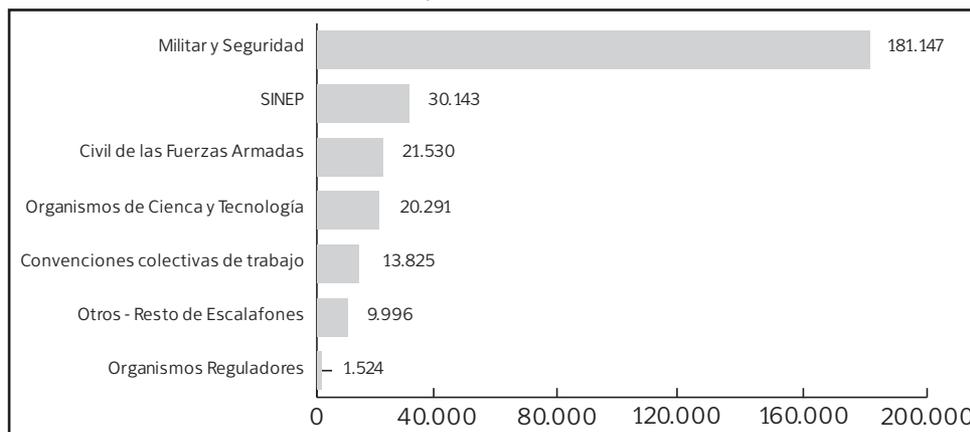
El gráfico anterior muestra que las

fuerzas militares y de seguridad se llevan el 65% de los cargos financiados por el Presupuesto, siendo el 35% restante para personal civil. Es decir que, de cada diez cargos financiados en el PEN, menos de cuatro son para personal civil. Al analizar este dato, según el régimen jurídico de empleo, se observa que la mayoría de los cargos financiados se rigen por las leyes que corresponden al personal de seguridad (36,2%) y le siguen las leyes correspondientes al personal militar (28,8%). Luego, un 28,4% se encuentra cubierto por el CCTG, mientras que el resto se rige por las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744.

(ver cuadro nº 9)

Del cuadro anterior, que analiza la composición del gasto presupuestado por

**Gráfico No. 12: APN. Presupuesto de cargos financiados por grupos escalafonarios homogéneos. Ejercicio 2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

**Cuadro No. 9: Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Composición del gasto por finalidad. Ejercicio 2009.**

FINALIDAD	COMPRENDE	CRÉDITO (en millones de pesos)
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	Aquellas acciones desarrolladas por el Estado que tienen como objetivo la administración del gobierno.	10.777,5
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	Las acciones correspondientes a la defensa nacional el mantenimiento del orden público, el tratamiento de personas en reclusión penal y las tareas de inteligencia.	13.204,1
SERVICIOS SOCIALES	El cumplimiento de las leyes de seguridad social, a la necesidad de incrementar la equidad y la solidaridad en materia económica y social, y a la atención de responsabilidades delegables del gobierno nacional.	138.223,1
SERVICIOS ECONÓMICOS	Comprende la formulación y el desarrollo de políticas que estimulan el proceso generador de inversiones. Incluye acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad productiva del sector privado.	47.017,0
DEUDA PÚBLICA		24.618,0
<b>TOTAL</b>		<b>233.839,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

finalidad para el año 2009, se entiende que existe una participación importante de los gastos sociales respecto del gasto total, siendo éstos casi del 60% del mismo.

Al analizar el gasto por finalidad, el Presupuesto nos informa que los servicios económicos insumen un 20%, la deuda pública un 11%, los servicios de defensa y seguridad representan el 6%, mientras que la administración gubernamental se lleva el 5% restante.

Otra forma de analizar el gasto público total (\$ 233.840 (pesos doscientos treinta y tres mil ochocientos cuarenta millones)) es examinar su composición según su objeto. En esta clasificación se puede observar el gasto en personal según la modalidad de empleo. Para el ejercicio 2009 el Presupuesto de gastos por objeto es el siguiente.

(ver cuadro nº 10)

Del cuadro se desprende que el 80% del gasto en personal corresponde a personal **permanente**, el 7% a **contratados**, el 5% es para aquellos nombrados **temporariamente**, y el resto a otros gastos en personal que incluyen: servicios extraordinarios, asignaciones familiares, asistencia social al personal, beneficios y compensaciones y gabinete de autoridades superiores.

Del siguiente gráfico se desprende el gasto en remuneraciones del Sector Público Nacional, medido en función del gasto público total, ha evolucionado de manera decreciente durante los últimos años. Al observar su evolución desde el año 2001 al 2009 se verifica que el mismo ha bajado alrededor de un 1% año tras año, exceptuando los años 2006 y 2008 donde tuvo un crecimiento casi nulo, con menos de un 0,3%.

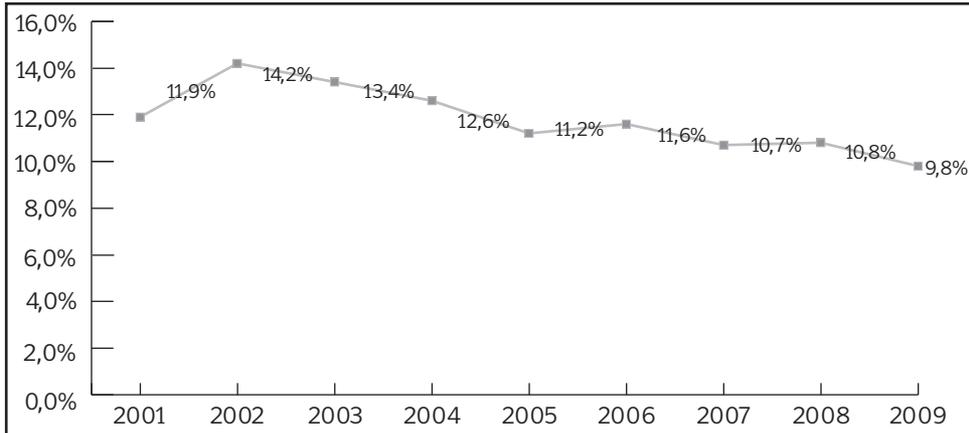
(ver gráfico nº 13)

**Cuadro Nro. 10: Presupuesto de la Administración Pública Nacional.  
Composición del gasto según su objeto.  
Ejercicio 2009.**

CONCEPTO	CRÉDITO (en millones de pesos)
<b>Gastos en Personal</b>	<b>22.953,30</b>
- Personal Permanente	18.343,33
- Personal Temporario	1.088,62
- Personal Contratado	1.610,64
- Otros gastos	1.910,71
<b>Bienes de Consumo</b>	<b>3.512,17</b>
<b>Servicios no Personales</b>	<b>7.826,00</b>
<b>Bienes de Uso</b>	<b>11.795,04</b>
<b>Transferencias</b>	<b>161.839,15</b>
<b>Activos Financieros</b>	<b>1.291,71</b>
<b>Servicios de la Deuda</b>	<b>24.618,01</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>233.839,70</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del año 2009 (Cuadro N° 5), publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico Nro. 13: Presupuesto de la APN.  
Porcentaje del gasto en remuneraciones sobre el gasto público total.  
2001-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En conclusión, el 9,8% del gasto público total estimado para el año 2009 corresponde a gasto en remuneraciones. En términos institucionales, un 78,4% de ese gasto es para la administración central, representando el 2,31% del PBI (Iacoviello e Iturburu 2010); un 16,9% es para los organismos descentralizados; mientras que el restante 4,7% se lo llevan las instituciones de la seguridad social. Al analizar este gasto por modalidad de empleo se observa que el 80% corresponde a planta permanente, el 7% a personal contratado, el 5% a personal transitorio, y el resto al pago de servicios extraordinarios, asignaciones familiares, etcétera.

4.

#### 4.1. CONCLUSIÓN

De la sección Resultados, los principales hallazgos a resaltar son los siguientes:

- Del total de **ocupados** en el sector bajo análisis, para el año 2009, el 54% es personal militar y de seguridad, y el 46% restante es personal civil. Al observar los ocupados por modalidad de empleo, un 83% del total del personal reviste en forma permanente, un 13% se encuentra contratado, mientras que un 4% está nombrado transitoriamente.
- Existe una desigual participación de **hombres y mujeres** en el empleo público Nacional, considerando a los ocupados en la APN y los OESPN, donde los hombres ocupan alrededor del 72% de los cargos. Esto ocurre porque el personal militar y de seguridad, que representa el 54% de la ocupación, tiene un 88% de agentes de sexo masculino. Al analizar al personal civil por separado, se observa un conjunto más homogéneo donde las mujeres participan en un 48% y los hombres con el 52%, por ejemplo como ocurre en el SINEP donde en los últimos tres años las mujeres ocuparon el 53% de

los cargos y los hombres el 47%.

- La mayor ocupación se encuentra en el **rango de edad** que incluye de 20 (veinte) a 34 (treinta y cuatro) años, siendo el 76% hombres. A medida que se avanza en edad, la brecha entre hombres y mujeres va disminuyendo. La mayor brecha está en los menores a 19 (diecinueve) años. Al observar esta variable, únicamente para las fuerzas militares y de seguridad, la mayor cantidad de ocupados se ubica en el intervalo que se inicia en los 20 (veinte) años y finaliza en los 34 (treinta y cuatro). Esto se debe, principalmente, a que en este rango de edad se sitúan los “soldados voluntarios”, “cadetes” y “aspirantes”, que ingresan a las fuerzas con temprana edad. En lo que respecta al personal civil, la mayor cantidad de ocupados se halla dentro del rango que va de 35 (treinta y cinco) a 49 (cuarenta y nueve) años.
- El tipo de **educación** más poblado para el sector bajo análisis es el *primario*. Este tipo de educación la tiene el 80% del personal de las fuerzas. Por su parte, la educación *secundaria* abarca al 29% de los empleados, de los cuales un 54% son civiles. El 19% del total de empleados tiene la educación *universitaria* finalizada, siendo la mayoría civiles (88%). Para el personal civil que se desempeña dentro del CCTG, el tipo de educación más poblado es el *secundario*, que abarca al 40% del total dentro de este agrupamiento. Luego, un 33% son *universitarios*, un 21% tiene educación *primaria* como último nivel de estudio alcanzado, un 5% son *terciarios*, y el restante 1% no posee nivel de educación. Profundizando en este último grupo, los civiles, se observa que en el SINEP la mayoría tiene educación *secundaria* y, también,

que solo un 1% no tiene educación. En resumen, al analizar el conjunto de empleados, el resultado es que la mayoría posee educación *primaria*, como último nivel de estudios alcanzado, pero, al separar a la ocupación según se trate de personal civil o uniformado, el resultado es que el tipo de educación más poblado para el personal militar y de seguridad es el primario, mientras que al hacerlo para el personal civil, los datos revelan que la mayoría posee educación *universitaria*.

- Existen en la APN 58 (cincuenta y ocho) **regímenes laborales** (escalafones) vigentes para el período bajo análisis. Más del 90% de los agentes se concentran en sólo 11 (once) regímenes, mientras que coexisten 46 (cuarenta y seis) regímenes laborales adicionales para sólo casi un 10% de los agentes. De ese 90%, un 64% es personal militar y de seguridad, siendo el resto civiles. El régimen jurídico más poblado lo conforman el personal militar y de seguridad, y le siguen los agrupados dentro del CCTG. En éste último régimen, el 70% reviste en planta permanente y transitoria, y un 30% está contratado. La distribución por sexo del personal agrupado dentro del CCTG es homogénea, representando los hombres el 48% y las mujeres el 52%. El régimen que sigue en cantidad de ocupados es el que concentra a las convenciones colectivas de trabajo que tienen la característica de tener el salario promedio más alto. En este régimen la distribución por sexo también se encuentra equilibrada. Luego, le sigue, en cantidad de ocupados, el régimen que incluye a las residencias médicas, que tiene un 69% de ocupados con sexo masculino. Esta distribución no tan equilibrada también se observa en el

personal que se desempeña en el exterior del país, que posee una ocupación mayoritaria de sexo masculino. Al examinar el régimen que engloba al personal restante, es decir, no incluido en los regímenes anteriores, la distribución muestra que el 69% de los ocupados son hombres. Por su parte, como ya se ha mencionado, los agrupamientos que corresponden al personal militar y de seguridad poseen mayorías masculinas, siendo del 88%.

- Para el período bajo análisis, el 9,8% de los gastos aprobados por la Ley de Presupuesto es para **remuneraciones** del gobierno Nacional. Este gasto se encuentra dentro de los tres gastos más bajos, siendo el más alto el gasto para *Prestaciones de la Seguridad Social, Ayudas Sociales a personas y Transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ISSJyP)* (42,6%). En términos institucionales, un 78,4% de este gasto es para la administración central, un 16,9% para los organismos descentralizados, y el restante 4,7% para las instituciones de la seguridad social. Al indagar este gasto según su objeto, se lo analiza por modalidad de empleo, lo que arroja que del total del gasto en remuneraciones, el 80% es para el personal permanente, el 7% para contratados, el 5% para los temporarios, siendo el resto para servicios extraordinarios, asignaciones familiares, asistencia social, beneficios y compensaciones, y gabinete de autoridades superiores. Al observar los cargos financiados para el ejercicio 2009, el 65% es para el personal de las fuerzas, y el restante 35% para civiles. Del total, el 83% es para personal permanente.

Por un lado, la principal con-

clusión a la que se llega, luego del trabajo de campo y del estudio planteado en esta tesis de maestría, fue que para poder aplicar políticas dirigidas hacia los recursos humanos de un Estado, en Argentina sigue pendiente establecer un diagnóstico preciso de la situación actual que éstos presentan.

Para poder hacer ese diagnóstico y estudiar la situación que tienen los recursos humanos en un momento determinado, una propuesta es comenzar analizando el Presupuesto Nacional de cargos.

De hecho, un primer paso en esta línea es el realizado a lo largo de este trabajo, que consistió en un análisis pormenorizado de dicha fuente de información. Por ejemplo, el Presupuesto Nacional del año 2009 informa que del total de cargos financiados, el 88% son para el PEN y el restante 12% para el Poder Legislativo y el Judicial. Dentro del PEN, el personal militar y de seguridad se llevan el 65% de los cargos, siendo el 35% restante para personal civil. Es decir que, de cada diez cargos financiados en el PEN, menos de cuatro son para civiles, y es únicamente para éste último personal que se elaboran y se dictaminan políticas y programas de reforma y modernización, mientras que para el restante grupo de empleados que representan la mayoría, no se implementa nada.

La respuesta a esta situación, donde la cantidad de cargos del personal uniformado supera a la cantidad de los civiles, se encuentra en que todas las medidas implantadas hacia los recursos humanos del Sector Público Argentino, tendientes a fortalecerlo, reformarlo, y modernizarlo, siempre se han aplicado hacia el personal civil a nivel Nacional. Al estar enfocadas siempre hacia ellos, éstos

fueron los que sufrieron recortes, bajas o trasferencias a sectores provinciales.

Por otro lado, en cuanto al acceso a información pública, en lo que respecta a este trabajo, al no existir una base de datos que integre los datos referidos a los recursos humanos estatales de todos los sectores del país, el trabajo de campo fue complicado. Para el Sector Nacional se utilizaron las publicaciones de los Boletines Fiscales de la Secretaría de Hacienda. En cuanto a los sectores provincial y municipal, para poder obtener sus datos se investigaron las páginas web de cada provincia, las publicaciones de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del MEyFP, como también anuarios e informes publicados. De todas estas últimas fuentes se pudo obtener, en la mayoría de los casos, la cantidad de cargos ocupados para el año 2009 como también los cargos financiados por el Presupuesto, no obstante, no se encontraron datos cualitativo de los empleados públicos municipales y provinciales.

Este trabajo fue un aporte orientado a fijar una situación de partida, sin la cual no hay manera de fijar la ruta a transitar. Su objetivo central fue mostrar una radiografía de la situación actual que presentan los recursos humanos del Estado argentino. A tal fin se expusieron los datos cuantitativos y cualitativos referidos al personal que se desempeña dentro de la Administración Pública Nacional.

A partir de estos datos se podría realizar un diagnóstico y evaluar la posibilidad de diseñar políticas tendientes a llenar vacíos y/o reformar y/o corregir aquello que se crea necesario con el fin de tornar más eficiente a los recursos humanos.

La experiencia en nuestro país nos muestra que siempre se aplican políticas hacia un solo grupo de empleados, que son los civiles a nivel Nacional, y nunca se piensan políticas hacia el resto de agentes que ocupan mayoría de cargos, como son los de los niveles provincial y municipal, y las fuerzas militares y de seguridad. Regularizar esta situación es un tema pendiente de incorporar en la agenda estatal.

5.

#### 5.1. ANEXO. ELABORACIÓN DEL CUADRO N° 1

(ver cuadro n° 1)

**Cuadro Nro. 1: República Argentina.  
Empleados públicos por sector.**

SECTOR	PRESUPUESTO (2009)	OCUPACIÓN (2009)		
		TOTAL	PERM. Y TRANS. (11)	CONT. (11)
<b>SECTOR PÚBLICO NACIONAL</b>	<b>660,485</b>	<b>587,981</b>		
PODER EJECUTIVO	623,162	551,706		
ADMINISTRACIÓN NACIONAL	315,767 <sup>(1)</sup>	303,496	263,759	39,737
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	266,590	237,250	218,256	18,994
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	38,046	52,442	36,224	16,218
INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	11,131	13,804	9,279	4,525
OTROS ENTES	22,436 <sup>(1)</sup>	23,612 <sup>(2)</sup>	23,136	476
EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO	40,250 <sup>(1)</sup>	38,241 <sup>(2)</sup>	36,812	1,429
SISTEMA FINANCIERO	21,015 <sup>(1)</sup>	20,005 <sup>(3)</sup>		
UNIVERSIDADES NACIONALES	223,694 <sup>(1)</sup>	166,352 <sup>(4)</sup>		
PODER LEGISLATIVO	10,985 <sup>(1)</sup>	10,662 <sup>(5)</sup>		
PODER JUDICIAL	26,338 <sup>(1)</sup>	25,613 <sup>(6)</sup>		
<b>PROVINCIAS</b>	<b>1,402,726<sup>(7)</sup></b>	<b>1,582,776<sup>(8)</sup></b>		
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>	<b>137,316<sup>(9)</sup></b>	<b>179,203<sup>(10)</sup></b>		
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>481,397<sup>(7)</sup></b>	<b>481,397<sup>(7)</sup></b>		
<b>TOTAL</b>	<b>2,681,924</b>	<b>2,831,357</b>		

**Notas:**

(1) Corresponde a datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en su "Anuario Estadístico de la República Argentina 2009" y por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación en su página web. Los cargos financiados para Universidades Nacionales incluyen personal docente y no docente y no incluyen a las autoridades superiores.

(2) Los cargos ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional son los que publica en su página web la DNOySSP en base a los datos que recopila del SIRHU y corresponden al tercer trimestre de 2009. Estos cargos incluyen planta permanente, transitoria y contratos. El personal de Empresas y Sociedades del Estado incluye la ocupación referida a

dicho período exceptuando las siguientes empresas cuyos cargos corresponden al Presupuesto 2009: Correo Argentino (15.280 cargos), Energía Argentina S.A. (33 cargos), TANDANOR (565 cargos). Esto último se debe a que las mismas no suministran información al SIRHU.

(3) Incluye al Banco Central de la República Argentina, Banco de la Nación Argentino, Banco de Inversión y Comercio Exterior y Banco Hipotecario. La información la obtuve de sus páginas web, excepto para el Banco Hipotecario cuyo dato lo obtuve en:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Banco\\_Hipotecario](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Hipotecario) (Fecha de consulta 3 de octubre de 2011).

(4) Los cargos ocupados en Universidades Nacionales surgen del "Anuario de Estadísticas Universitarias de 2009" publicado en la página web del Ministerio de Educación, Empleo y Seguridad Social (<http://www.mcye>.

[gov.ar/spu/documentos/Anuario-2009.pdf](http://www.gub.uy/spu/documentos/Anuario-2009.pdf) (fecha de consulta 3 de octubre de 2011). Estos cargos incluyen personal docente, autoridades superiores y personal no docente.

(5) Corresponde a los cargos ocupados informados por los organismos al Sistema de Presupuesto de Gastos en Personal (PROA) de la DNOySSP. Incluye personal permanente, transitorio y contratado de: Auditoría General de la Nación, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Imprenta del Congreso, Ayuda Social al personal del Congreso, Defensoría del Pueblo y Procuración Penitenciaria.

(6) Corresponde a los cargos ocupados informados por los organismos al sistema PROA de la DNOySSP. Incluye personal permanente, transitorio y contratado de: Consejo de la Magistratura, Procuración General, Corte Suprema de Justicia y Defensoría General de la Nación.

(7) Los cargos provinciales y municipales financiados los compilé de presupuestos provinciales, de anuarios estadísticos de las provincias y de información del Ministerio del Interior y corresponden al Presupuesto 2009 excepto en las provincias de: Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, que corresponden al Presupuesto 2008.

(8) La ocupación provincial la obtuve de una publicación que realiza la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su página web. El total ocupado no incluye datos de las provincias de: Chaco, La Pampa y San Luis. Esto se debe a que las mismas no suministran esta información.

(9) Los cargos financiados para el año 2009 correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los recopilé de las planillas anexas de dicho presupuesto publicadas en: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2009/index\\_presup\\_2009.php](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2009/index_presup_2009.php) (fecha de consulta 4 de octubre de 2011) y corresponden a la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Incluye autoridades superiores, planta de gabinete, planta permanente y contratados.

(10) La ocupación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la informada en el "Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires" publicado en: [http://www.cedem.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/buscador.php?tipopubli=33&subtipopubli=&titulo=&anio=2010&mes=](http://www.cedem.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/buscador.php?tipopubli=33&subtipopubli=&titulo=&anio=2010&mes=) (fecha de consulta 3 de octubre de 2011). La información que surge de dicho anuario no incluye al personal de la Legislatura de la Ciudad. Ese dato lo obtuve de la página web de la Legislatura donde se publica un listado del personal perteneciente a la planta permanente y transitoria de la legislatura, sus secretarías y subsecretarías en: <http://www.legislatura.gov.ar/documentos/res29.pdf> (fecha de consulta 3 de octubre de 2011).

(11) La apertura en personal permanente y transitorio, y contratados solo pude identificarla para la Administración Central y surge de las publicaciones de la DNOySSP.

Cabe aclarar que en el cuadro no se encuentra contabilizados los empleados pertenecientes a dos sociedades anónimas (S.A.) en las cuales el Estado Nacional tiene participación debido a que, actualmente, no se contemplan en el Presupuesto. Estas empresas son: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y a **Aerolíneas Argentinas S.A.** Según el anuario ALTA 2011 (Latin American and Caribbean Air Transport Association) Yearbooks 2009-2010-2011, publicados en [www.alta.aero](http://www.alta.aero)) Aerolíneas Argentinas S.A. cuenta, para el año 2009, con una dotación de **9.072** (nueve mil setenta y

dos) empleados. Esta cantidad ha crecido exponencialmente desde que la empresa volvió a estar gerenciada por el Estado: en el año 2010 la dotación creció a 9.523 (nueve mil quinientos veintitrés) empleados y en el 2011 a 10.476 (diez mil cuatrocientos setenta y seis).

Este crecimiento era esperado ya que antes de que la empresa se privatizara contaba con un plantel superior a los 10.000 (diez mil) empleados. Con la administración privada el personal disminuyó un 39.5% entre los años 1991 y 1998 quedando ocupada por 5.628 (cinco mil seiscientos veintiocho) personas, según informa la "Memoria de las Privatizaciones" publicada en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/aerolineas/empleopp.htm>, fecha de consulta: 26 de octubre de 2010). A pesar de que se publica la cantidad de empleados que tiene esta empresa, no es posible encontrar datos cualitativos de dicho plantel. La publicación no la hace el Estado sino una asociación latinoamericana de transporte aéreo de la cual Aerolíneas es miembro. Por su parte, la página web oficial de AySA ([www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar)) informa: "la empresa tiene más de 4.500 (cuatro mil quinientos) empleados que trabajan para brindar el mejor servicio a la comunidad" (fecha de consulta: 26 de octubre de 2010). Esta empresa fue creada el 21 de marzo de 2006 y se constituyó como una sociedad anónima cuyo capital accionario pertenece en un 90% al Estado Nacional y el restante 10% a sus empleados a través de un Programa de Participación Accionaria único en su tipo. No es factible, al igual que ocurre con Aerolíneas Argentinas S.A., conocer datos cualitativos de su plantel de personal.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Bonifacio, José Alberto.** 2004. Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.
- **Carta Iberoamericana de la Función Pública.** 2003. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra). Bolivia, 14 al 15 de noviembre.
- **Echebarría, Koldo.** 2006. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo regional de política. Red de gestión y transparencia de la política pública. Departamento de integración y programas regionales. Departamento de desarrollo sostenible. Washington, DC.
- **Iacoviello, Mercedes.** 1999. "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15, Caracas, Octubre.
- **Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura.** 2008. "Gestión pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje", XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre.
- **Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura.** 2009. "La Burocracia en América Latina", con la colaboración de Ana Laura Rodríguez Gustá. Capítulo del libro "Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking". Edi-

tores: Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

- **Iacoviello, Mercedes e Iturburu, Mónica.** 2010. "Empleo público en América Latina, Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina", Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo: DataGov Stand Alone Budget.
- **Oszlak, Oscar.** 2006. "Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas". Revista PostData, N° 11, Abril 2006.
- **Oszlak, Oscar.** 2009. "La Kriptonita de SuperObama", Artículo publicado en el Diario Página 12, domingo 1º de febrero de 2009.
- **Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** 2008. "Desafíos para la Igualdad de género en la Argentina", la ed. – Buenos Aires.
- **Salas, Eduardo Arturo y Duarte de Bortman, María Amalia.** 2001. "Modalidades de contratación en el Sector Público Nacional". En Revista Enoikos N° 18, págs. 62-71. Buenos Aires, Argentina.
- **Zeller, Norberto y Rivkin, Ana.** 2003. "El empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones", con la participación de Ana Rivkin como investigadora asistente. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 69, INAP, Dirección de Estudios e Información.

