



La Planificación Presupuestaria del Sistema de Inteligencia Nacional en Argentina

Autor

Nicolás Descalzo

Documento de Trabajo Nro. 004

Marzo, 2019

ISSN 2591-6246



Índice de contenido

Resumen	2
Introducción	3
Estado del arte.....	4
Marco Normativo: Sistema de Inteligencia Nacional Argentino.....	7
Metodología y técnicas	14
SIN en el Presupuesto Nacional.....	16
Conclusión	31

Resumen

La sanción de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 a fines del año 2001 significó una ruptura con respecto a la tradición de secretismo que había imperado en la regulación de la actividad. La norma instruyó la obligatoriedad de incluir en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional los recursos asignados a la función inteligencia, exceptuando los que revisten carácter secreto. Este trabajo presenta un análisis de los fondos asignados a la función, desde la puesta en vigencia de la Ley hasta la actualidad, con el objetivo de extraer conclusiones respecto de su planificación presupuestaria.

Palabras Clave: Sistema de Inteligencia Nacional- Ley de Inteligencia Nacional- Ley de Presupuesto -Administración Pública Nacional- Planificación Presupuestaria

Abstract

The approval of Law N° 25.520: National Intelligence at the end of 2001 broke away from a tradition of secrecy regulating for intelligence activities. The new law obliged the detailing of funds allocated to intelligence within the National Budget, except those expenditures earmarked secret. This paper looks into the allocation of intelligence funds since the approval of the mentioned law to analyze budget planning.

Keywords: National Intelligence System – National Intelligence Law – National Budget Law – National Public Administration – Budget Planning



La Planificación Presupuestaria del Sistema de Inteligencia Nacional en Argentina

Nicolás Descalzo¹

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la asignación de recursos para el financiamiento de los organismos que integran el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN) de acuerdo a las Leyes de Presupuesto Nacional (LPN) dictadas durante el período que abarca los años fiscales 2003-2017. En específico, se utilizarán las LPN para analizar la planificación de los recursos afectados a la función "Inteligencia" a partir de la puesta en vigencia de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (LIN)².

Para ello, se describirán los aspectos fundamentales de las normativas de nivel superior que conforman el tríptico que regulan los organismos comprendidos en el SIN, a saber: LIN (Ley N° 25.520, 2001), Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23.554, 1988) y Ley de Seguridad Interior (Ley N° 24.059, 1992). Luego, se pondrá el eje en la asignación de recursos presupuestaria con el objetivo de sistematizar y analizar su distribución funcional, interjurisdiccional e intrajurisdiccional.

La sanción de la LIN, en el año 2001, significó la ruptura del secretismo en la regulación del SIN en la Argentina. Su puesta en vigencia es fundamental para la posibilidad de realizar la presente investigación debido a que en el artículo 38 prevé:

El Poder Ejecutivo Nacional deberá incluir en la reglamentación de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Pública Nacional una nueva función denominada "Inteligencia" dentro de finalidad "Servicios de Defensa y Seguridad", donde se agruparán la totalidad de los presupuestos correspondientes a las actividades de inteligencia, cualquiera fuere la jurisdicción en que se originen (Ley N° 25.520, 2001).

El presente trabajo procura realizar un aporte a los fines de sistematizar el conocimiento de la dimensión presupuestaria pública de los recursos destinados a los organismos que

¹ Licenciado en Ciencia Política y Gobierno (UTDT). Especialista en Administración Financiera del Sector Público (ASAP-FCE/UBA). Maestrando en Administración Pública (FCE/UBA).

² Actualmente, el texto vigente incorpora los cambios introducidas mediante la Ley N 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia en Febrero del 2015, en remplazo de la Secretaría de Inteligencia (SI).

integran el sistema. En todo caso, ofrecerá al lector un análisis integral del presupuesto asignado al SIN abordando el gasto total afectado a la función, la distribución entre los distintos componentes, su evolución y variación temporal respecto de otros indicadores presupuestarios.

Estado del arte

El abordaje del SIN en el caso argentino, se inscribe en la discusión acerca de la definición conceptual y el alcance funcional de la Defensa, Inteligencia y Seguridad, en el marco de un Estado de Derecho. En el contexto del proceso de democratización y producto de la pérdida de legitimidad por las actuaciones de las Fuerzas Armadas y Policiales durante el gobierno cívico-militar autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), el unánime acuerdo para las sanciones de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior constituyeron los cimientos para la regulación del sistema.

En palabras de J.M. Ugarte (2001):

Los nuevos conceptos de defensa y seguridad fueron volcados en el debate parlamentario de las Leyes N° 23.554 y N° 24.059 por los legisladores que en ellas participaron (...) tuvo lugar sobre la base del análisis crítico de las normas entonces vigentes y, especialmente, de la doctrina de la seguridad nacional, procurando elaborar una nueva doctrina de defensa nacional que reflejara los conceptos de defensa vigentes en el mundo y las necesidades de defensa del país (p. 48).

Al respecto, señala: “(...) la reacción en la Argentina contra la doctrina de seguridad nacional consistió en precisar los conceptos de seguridad y defensa, restringiéndolos, especialmente este último, a las medidas a implementar ante la agresión o amenaza militar externa” (Ugarte, 2001, p. 48). Por lo tanto, en línea con la bibliografía especializada, el análisis debe abordarse desde la complementariedad del tríptico normativo que entiende sobre los organismos que integran el SIN, es decir, las Leyes de Inteligencia, Defensa Nacional y Seguridad Interior (Ugarte 2000, 2001; MDN, 2010; MSN, 2013; ADC, 2015; Saín, 2016).

De acuerdo a lo expuesto en “El (des) control democrático de los organismos de inteligencia” (ADC, 2015):

Las tres normas constituyen la arquitectura legal de la respuesta dada por el Estado a la cuestión de las relaciones entre civiles y militares en la etapa de la transición. Las tres buscan establecer límites, fijar campos de acción limitados y establecer prohibiciones estrictas. La ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 intentó alcanzar ese objetivo en relación a los organismos de inteligencia, pero antes había regulado sobre la materia la ley de Seguridad Interior N° 24.059 (p. 27).

En “Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional”, J.M. Ugarte (s.f.) rescata la importancia de la sanción de la LIN como primera normativa pública de regulación del SIN. No obstante, señala “La nueva Ley de Inteligencia Nacional argentina constituye en definitiva una reiteración de

la estructura de inteligencia existente, con algunos aspectos parciales que la mejoran, particularmente en materia de control; y otros que incrementan sus deficiencias” (Ugarte, 2009, p. 1).

El especialista rescata entre los aspectos positivos, los límites establecidos a las actividades de inteligencia sujetos al respeto de los derechos humanos, la ética y la transparencia de acuerdo a las normativas de carácter superior, la prohibición de investigar a personas por cuestiones ajenas al objeto de la ley y la regulación en torno del secretismo de la información. Asimismo, celebra la creación de la Comisión Bicameral de Control en el Congreso de la Nación y su facultad de control sobre el gasto secreto de los organismos.

Si bien destaca fuertemente la clara distinción funcional entre los organismos, anticipa aspectos negativos en la Ley que operan neutralizando sus bondades. En este sentido, identifica la concentración de funciones en el organismo superior de la entonces Secretaría de Inteligencia (SI), en específico no diversificar las competencias de inteligencia y contrainteligencia, la falta de limitaciones a la inteligencia al interior de país y la inclusión de la inteligencia criminal, que según su punto de vista, no es una actividad propia de la función sino una actividad policial para la investigación de organizaciones criminales.

Antes de la sanción de la Ley, J.M. Ugarte (2000) en “Sistema Nacional de Inteligencia argentino, Cambiar ya!”, expone que en los presupuestos destinados a inteligencia para los ejercicios 1991-1999 se observa un incremento del 168% -estando vigente la Ley de Convertibilidad-, sin brindarse justificativo de su necesidad. Analiza que durante ese lapso el presupuesto fue destinado casi exclusivamente a pagos al personal, por lo que advierte sobre la falta de inversión en equipamiento y la ausencia de proporcionalidad de las erogaciones correspondientes a servicios no personales.

Asimismo, con el cambio de signo político en el gobierno nacional, para el año 2000 se contempló un presupuesto de 130 millones, 38 millones menos que el año precedente, sólo distinguiéndose entre gastos personales y no personales. De este modo, J.M. Ugarte (2000) advierte sobre la inconsistencia presupuestaria y la falta de transparencia en cuanto que el período comprende años en los que se encuentra en vigencia la Ley de Administración Financiera del Sector Público. En todo caso, señala que no ha sido respetada en algunos ejercicios la desagregación del gasto mínima obligatoria.

El estudio realizado por M.A. Pesce y E.E. Estevez (1996), “Los gastos Reservados en el Gobierno Nacional”, aborda la asignación de gastos reservados destinados a financiar los organismos de inteligencia con especial énfasis en el crecimiento que habían experimentado durante los últimos años. Identifican que el Ministerio del Exterior, la Secretaría de Presidencia de la Nación, la SIDE y el Ministerio de Defensa, recibieron partidas correspondientes a gastos reservados durante los años 1989-1995.

En aquél entonces, regía la Ley S N° 18.302 que ratificaba lo establecido por el Decreto N° 5.315/56 respecto de los gastos reservados: "comprende exclusivamente a los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado", restringiendo su uso a dichos fines. Asimismo, disponía que "anualmente, el Poder Ejecutivo incluirá en la cuenta de inversión los montos de los recursos y erogaciones" de carácter secreto.

Los autores concluyen que se observan importantes variaciones sin ser posible acceder a los criterios que justificaron, remarcando el exponencial crecimiento y la importancia que habían cobrado para la SIDE en relación al presupuesto previsto. En la misma línea que J.M Ugarte, plantean la necesidad de brindar mayor clarificación a los recursos afectados a la función. De este modo, la presente investigación procura aportar un análisis de la dimensión presupuestaria pública.

Más reciente en el tiempo, en "La Casa que no cesa", Marcelo F. Saín (2016), aborda el proceso de reforma al SIN que dio lugar a la Ley N° 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) en reemplazo de la Secretaría de Inteligencia, a principios del año 2015. El objetivo del libro es dar a conocer las nuevas bases normativas e institucionales de la inteligencia que procuró dar lugar la reforma, en específico describir el alcance del Decreto 1311/2015 de sanción de la Doctrina de Inteligencia Nacional, proceso que fue dirigido por el mismo autor.

En su libro, cataloga a la sanción de la LIN como una mera ficción normativa. Al respecto, explica que si bien sus redactores cuidaron que tanto la definición del Sistema como la conceptualización de la inteligencia nacional y sus dimensiones constitutivas, inteligencia militar estratégica e inteligencia militar, fueran armónicas en virtud de su carácter derivado y complementario de leyes N° 23.554 y N° 24.059, la normativa tuvo escaso impacto desde su promulgación en virtud de la brecha existente entre lo legislado y el funcionamiento real.

El autor señala que la creación de la AFI tuvo la intención de llenar vacíos esenciales fundamentales e indispensables a un organismo de inteligencia: un cuerpo de analistas especializado, un dispositivo de gestión de conocimiento estructurado y un conjunto de funcionarios de conducción y supervisión capacitados. La promulgación del Decreto N° 1311/2015, mediante el establecimiento de las bases doctrinarias, organizacionales, profesionales y funcionales de la AFI intentó cubrir esos vacíos y por primera vez en la historia institucional de los servicios de inteligencia lo hacía de manera pública.

Entre los aspectos regulados por el Decreto de referencia, es dable destacar a los efectos del presente trabajo, el Régimen de Administración de Fondos de la Agencia Federal de Inteligencia. El mismo, establecía las disposiciones de aplicación para la administración de los fondos de la AFI, distinguiendo entre aquellos gastos cuyo objeto no requieren de clasificación de seguridad alguna, de aquellos cuyo objeto debe mantenerse en reserva.

Con respecto a los fondos de carácter público, la normativa establecía que corresponde a todas aquellas erogaciones ordinarias que realiza el Sistema de Inteligencia Nacional para

cumplir sus actividades, cuyo objeto no reviste carácter secreto. Estas partidas debían ser especificadas de acuerdo a la clasificación funcional del gasto en: a) gastos en personal; b) bienes de consumo; c) servicios no personales; d) bienes de uso; e) transferencias.

En lo concerniente a los fondos de carácter reservado, preveía que sólo podrían revestir esta clasificación aquellos que su publicidad pueda afectar el normal funcionamiento de las labores de inteligencia, poniendo en riesgo la defensa nacional o la seguridad interior. Para estos fondos se establecía como órgano de control a la “Comisión Bicameral de Seguimiento y Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia” de acuerdo a lo establecido por el artículo 37 de la Ley N° 25.520.

El mismo anexo, relativo al Régimen de Administración de Fondos de la AFI, contemplaba que en las actas de rendición de fondos reservados a las que se refiere el artículo 39 de la Ley N° 25.520, debía incluirse los montos asignados y ejecutados por jurisdicción, con el detalle por finalidad, programa y objeto de gasto. Además, instaba al Director General del organismo a dictar el Reglamento de Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios, respetando los principios de transparencia, concurrencia e igualdad.

El texto original del Decreto N° 1311/2015, aprobaba la sanción de la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional en el marco de un proceso que se presentaba como de reforma y transformación del Sistema de Inteligencia Nacional, con el objetivo fundamental de dotar de mayor transparencia y control al mismo. De este modo, no sólo fue publicada la Nueva Doctrina sino que fue acompañada por la aprobación de la estructura orgánica y funcional de la AFI, su estructura organizativa, el Régimen del Personal de acuerdo a las distintas funciones (Escalofones: Inteligencia, Seguridad y Apoyo), y el descripto Régimen de Administración de Fondos.

No obstante, sólo la “Doctrina de Inteligencia Nacional” establecida por el Decreto N°1311/2015 persiste vigente actualmente. Las demás reformas citadas en el párrafo precedente fueron derogadas en Noviembre de 2016, a través del Decreto N° 656/2016, que estableció un nuevo Estatuto del Personal de la AFI. Si bien, la derogación de las previsiones sancionadas y publicadas a través del Decreto N°1311/2015 mediante el Decreto N°656/2016 se corresponde con el cambio de signo político en el gobierno, ya había sufrido modificaciones circunscriptas al Régimen de Personal pocos meses después de su sanción en el año 2015 por medio del Decreto N°2411/2015.

Marco Normativo: Sistema de Inteligencia Nacional Argentino

La Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional de la República Argentina, promulgada el 3 de Diciembre del año 2001, constituyó la primera Ley orgánica y pública en materia de

inteligencia, rompiendo el secretismo normativo³ hasta el momento existente en cuanto a la organicidad, competencias y asignación de financiamiento a los organismos que componen el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN). El texto vigente incorpora las modificaciones realizadas a través de la Ley N° 27.126 el 3 de Marzo de 2015, de creación de la actual Agencia Federal de Inteligencia (AFI) en reemplazo de la Secretaria de Inteligencia (SI).

La norma se constituye como fuente de regulación de las acciones de inteligencia llevadas a cabo por parte del estado a través del conjunto de organismos que componen el sistema, estableciendo competencias y límites para el desarrollo de sus funciones. De este modo, la LIN define los conceptos fundamentales y las actividades que serán comprendidas como propias del ejercicio de las funciones en el marco del SIN:

Tabla 1. Conceptos Fundamentales⁴

Ley de Inteligencia Nacional (Ley N°25.520, 2001, art. 2)	
Inteligencia Nacional	Actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación
Contrainteligencia	Actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional
Inteligencia Criminal	Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional
Inteligencia Estratégica Militar	Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar
Sistema de Inteligencia Nacional	Conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación

Como se ha abordado previamente, la LIN significó la compleción del esfuerzo normativo de regulación en materia de Inteligencia incorporando definiciones que antes previeron las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Por ello, es menester incorporar los conceptos fundamentales de las normativas que en 1988 y 1992 definieron respectivamente las competencias atinentes al ejercicio por parte del Estado de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, a saber:

³La Ley N° 25.520 derogó las leyes, "S" N°19.373/1973, 20.194 y "S" 20.195, los decretos "S" 1792/73, "S" 1793/73, "S" 4639/73, "S" 416/76, "S" 1759/87, "S" 3401/79 y 1536/91 y la resolución 430/2000 del Ministerio de Defensa.

⁴Elaboración propia en base a Ley de Inteligencia Nacional N°25.520.

La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de ORIGEN EXTERNO (Ley N° 23.554, 1988, art. 2).

La misma Ley en su artículo 4 introduce,“(…) para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial” (Ley N° 23.554, 1988).

Una vez delimitado que las Fuerzas Armadas sólo podrán emplearse normalmente contra el enemigo externo, posteriormente a través de la Ley 24.059, se definió el alcance del concepto y los ámbitos de intervención atinentes a la planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior. Al respecto, la Ley de Seguridad Interior establece:

“A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (Ley N° 24.059, 1992, art. 2).

A tales efectos en su artículo 8 la Ley instruye, “(…) El Ministerio de Seguridad tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional” (Ley N° 24.059, 1992).

En relación a las regulaciones en torno al funcionamiento de los organismos de inteligencia, tanto la Ley de Defensa como la de Seguridad Interior propiciaron innovaciones que luego se verían cristalizada en el texto de la LIN. Ambas, establecieron regulaciones para sus áreas de inteligencia previamente a la sanción de la Ley N° 25.520.

Por un lado, La Ley de Defensa Nacional establece: “El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa” (Ley N° 23.554, 1988, art. 15). En este aspecto, sin el marco de una normativa específica que ordene los componentes del Sistema, se advierte la existencia de un organismo superior que coordine los requerimientos relativos en materia de inteligencia militar.

Posteriormente el mismo artículo especifica:

La producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estará a cargo del organismo de inteligencia que se integrará con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y que dependerá en forma directa e inmediata del Ministro de Defensa. Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares (Ley N° 23.554, 1988, art. 15).

Como se desprende, la Ley extiende la especialización funcional y operativa de los organismos del Estado en materia de Defensa y Seguridad Interior a la esfera del ejercicio de

las acciones de inteligencia.

Al respecto, la Ley plantea, “(...) Hasta tanto se sancione y promulgue la Ley pertinente a los organismos de inteligencia mantendrán la misión, integración y funciones determinadas por el Poder Ejecutivo Nacional” (Ley Nº 23.554, 1988, art. 47). Luego, la LIN establece la Dirección Nacional de Inteligencia Militar Estratégica como el organismo rector de la inteligencia militar estratégica integrada por personal de Inteligencia de las tres FF.AA bajo la dependencia del Ministro Defensa.

Por su parte, la Ley de Seguridad Interior establece a la Dirección de Inteligencia Criminal como el órgano a través del cual el Ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales como así también de los Cuerpos Policiales provinciales (Ley Nº 24.059, 1992). Desde la creación del Ministerio de Seguridad y durante el período analizado en la presente investigación, el organismo se encuentra bajo su órbita que absorbió en 2011 a la Secretaría de Seguridad⁵.

Además la mencionada Ley dio lugar a una importante innovación al establecer un órgano de control en el ámbito del Congreso de la Nación, “Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia”, incluyendo no sólo el control de la actividad de seguridad interior sino también de la actividad de todos los organismos inteligencia. Así, Argentina fue el primer estado en América Latina en crear un órgano específico de fiscalización en la materia dependiente del Congreso de la Nación, quedando comprendida en el relativamente reducido número de países que en la época poseían control legislativo sobre esa actividad (Ugarte, 2002).

Posteriormente, la LIN determinó los organismos que componen el SIN y sus respectivas competencias, depositando en la AFI, ex SI, la dirección del Sistema y la coordinación de los organismos que lo integran (Ley Nº 25.520, 2001, arts. 6-11). De este modo, la LIN establece la composición y delimita las funciones específicas de los organismos que conforman el SIN, a saber:

- La Agencia Federal de Inteligencia (AFI), ex SI, organismo superior que ejerce la dirección SIN, sus acciones deben plegarse a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional, competencia exclusiva del Presidente de la Nación:

⁵ Actualmente la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal se encuentra bajo la dependencia de Unidad Ministro, traspaso efectuado a través de la Decisión Administrativa Nº 299/2018.

Tabla 2. Funciones Agencia Federal de Inteligencia⁶

AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA (Ley N°25.520, 2001, art. 13)
Formular el Plan de Inteligencia Nacional.
Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de inteligencia inscriptos en el Plan de Inteligencia Nacional.
Planificar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de la Inteligencia Nacional y de Contrainteligencia.
Dirigir y articular las actividades y el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional, así como también las relaciones con los organismos de inteligencia de otros Estados.
Coordinar las actividades dentro del marco de las leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior con los funcionarios designados por los ministros de las áreas respectivas, cuyo rango no podrá ser inferior al de Subsecretario de Estado.
Requerir a todos los órganos de la Administración Pública Nacional la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
Requerir la cooperación de los gobiernos provinciales cuando ello fuere necesario para el desarrollo de sus actividades.
Coordinar la confección de la Apreciación de Inteligencia Estratégica Nacional y del consecuente plan de reunión de información.
Elaborar el informe anual de actividades de inteligencia a los efectos de su presentación ante la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación. A tales efectos, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional le deberán brindar toda la información correspondiente.
Entender en la formación, capacitación, adiestramiento y actualización del personal perteneciente a la Agencia Federal de Inteligencia y participar en la capacitación superior del personal de inteligencia, a través de la Escuela Nacional de Inteligencia.
Proporcionar al Ministerio de Defensa la información e inteligencia que fuere menester para contribuir en la producción de la Inteligencia Estratégica Militar, de conformidad a lo estipulado sobre la materia en el artículo 15 de la ley 23.54.
Proporcionar al Consejo de Seguridad Interior la información e inteligencia que fuere menester para contribuir en la producción de la inteligencia criminal de conformidad a lo estipulado sobre la materia en el Artículo 10 inciso e) de la ley 24.059.
Celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, que sirvan para el cumplimiento de sus funciones.

- La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DINICRI), actualmente bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Seguridad de la Nación, tiene como función la producción de la Inteligencia Criminal. No obstante, la Ley N° 27.126 transfirió las competencias y el personal comprendidos a las actividades de inteligencia relativas a los delitos federales complejos, delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional a la órbita de la AF17, reduciendo sus competencias a los restantes delitos federales:

⁶ Elaboración propia en base a Ley Nacional N° 25.520.

⁷ El Artículo 7° de la Ley N° 27.126, de creación de la Agencia Federal de Inteligencia, instruyó la transferencia de competencias y funciones:

“**ARTÍCULO 7°** — Incorpórense como párrafos 3 y 4 del artículo 9° de la ley 25.520 los siguientes: Transfíranse a la órbita de la Agencia Federal de Inteligencia las competencias y el personal que se requiera de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente del Ministerio de Seguridad, referidas a las actividades de inteligencia relativas a los delitos federales complejos y los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional”.

Tabla 3. Funciones Dirección Nacional de Inteligencia Criminal⁸

DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL (DA N° 421/2016)
Formular el plan nacional de inteligencia criminal.
Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de inteligencia criminalística en el Plan Nacional de Inteligencia Criminal.
Planificar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de la inteligencia nacional en materia criminal.
Dirigir y articular las actividades y el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Criminal, así como también las relaciones con los organismos de inteligencia del Estado Nacional y de las Provincias.
Coordinar las actividades dentro del marco de la Ley N° 24.059.
Requerir a todos los órganos de la Administración Pública Nacional la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
Requerir la cooperación de los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando ello fuere necesario, para el desarrollo de sus actividades.
Elaborar el informe anual de actividades de inteligencia criminal a los efectos de su elevación a la AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIONES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.
Entender en la formación, capacitación, adiestramiento y actualización del personal perteneciente al área de la inteligencia criminal y participar en la capacitación superior del personal de inteligencia, a través de la Escuela Nacional de Inteligencia

- La Dirección de Inteligencia Estratégica Militar (DINIEM), dependiente del Ministro de Defensa de la Nación, cuya función es la producción de la Inteligencia Estratégica Militar. Además, establece que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tienen a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica:

Tabla 4. Funciones Dirección Nacional de Inteligencia Militar Estratégica⁹

D. NAC. DE INTELIGENCIA MILITAR ESTRATÉGICA(DA N° 546/2016)
Integrar el Sistema de Inteligencia Nacional.
Planificar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de la Inteligencia Estratégica para la Defensa.
Producir la Inteligencia Estratégica necesaria para apoyar el planeamiento y conducción de las operaciones derivadas de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.
Proporcionar la información e inteligencia para dar bases al Planeamiento Estratégico Militar y Operacional y apoyo a la evolución del Instrumento Militar.
Proporcionar Inteligencia sectorial a fin de facilitar la dirección de la Política de Defensa y la Conducción Militar.
Requerir a la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA la información e Inteligencia necesaria para contribuir en la producción de la Inteligencia Estratégica Militar, conforme lo establecido en las Leyes N° 23.554 y N° 25.520.

⁸ Elaboración propia en base a Decisión Administrativa MS N°421/2016. Actualmente se encuentre vigente la Decisión Administrativa N°299/2018, no se incluye debido a que excede el período de análisis.

⁹ Elaboración propia en base a Decisión Administrativa MD N°546/2016. Actualmente se encuentre vigente la Decisión Administrativa N°310/2018, no se incluye debido a que excede el período de análisis.

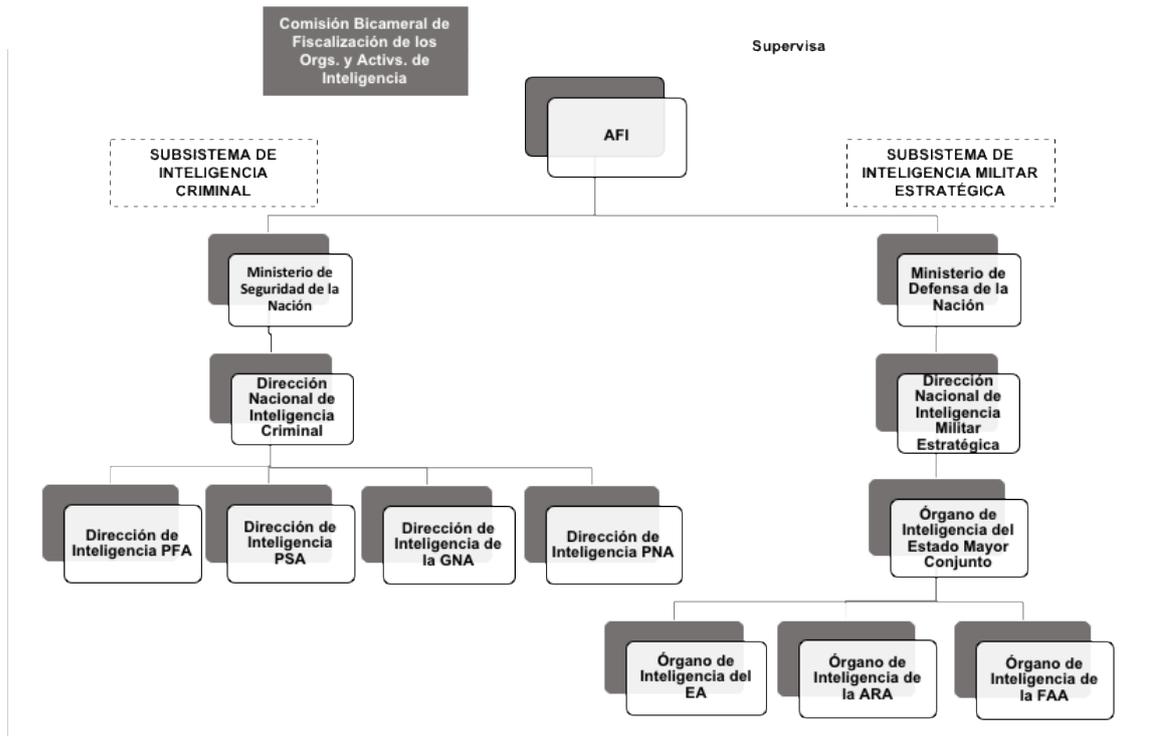
Respecto a las instancias de control, la LIN instruye a la creación de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia en el ámbito del Congreso de la Nación:

Tabla 5. Funciones Comisión Bicameral de Fiscalización de los Orgs. y Activs. de Inteligencia¹⁰

COM. BIC. DE FISC. DE LOS ORGS. Y ACTIVS. DE INTELIGENCIA (Ley N°25.520, 2001, art. 33))
La consideración, análisis y evaluación de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional.
La consideración del Informe Anual de las Actividades de Inteligencia, de carácter secreto, que será elaborado por la Secretaría de Inteligencia y remitido a la Comisión Bicameral dentro de los diez días de iniciado el período de sesiones ordinarias.
La recepción de las explicaciones e informes que se estime convenientes de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 71 de la Constitución Nacional.
La elaboración y remisión en forma anual al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación de un informe secreto con los siguientes temas: a. El análisis y evaluación de las actividades, funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional en función de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional; b. La descripción del desarrollo de las actividades de fiscalización y control efectuadas por la Comisión Bicameral en cumplimiento de sus misiones, con la fundamentación correspondiente; c. La formulación de recomendaciones para el mejoramiento del Funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional.
Emitir opinión con relación a todo proyecto legislativo vinculado a las actividades de inteligencia.
La recepción de denuncias formuladas por personas físicas y jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los organismos de inteligencia y la investigación de las mismas.
El contralor de los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia para la formación y capacitación del personal.

En consecuencia, de acuerdo a la distinción funcional, el SIN está compuesto por los subsistemas de inteligencia militar estratégica y el de inteligencia criminal, que se encuentran sujetos a la coordinación y control por parte del organismo central, la AFI. Asimismo, como se observa en el siguiente esquema, para el control de los organismos del SIN y sus actividades se establece la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia:

¹⁰ Elaboración propia en base a Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520.

Gráfico 1. Esquema SIN¹¹

Asimismo, la LIN prohíbe taxativamente el funcionamiento de organizaciones que lleven a cabo las actividades previstas como facultades exclusivas de los organismos de inteligencia. El texto prevé disposiciones penales para los casos donde se compruebe el desarrollo de estas actividades por fuera del marco normativo.

En relación al gasto reservado, la normativa establece “Sólo podrán mantener carácter reservado los fondos que sean necesarios para labores de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el normal desarrollo de las mismas. Dichos fondos estarán sometidos a los controles de la presente ley” (Ley N°25.520, 2001, art. 38 bis). La rendición de estos gastos se realiza ante la Contaduría General de la Nación, sujetos a la fiscalización de la Comisión Bicameral.

Finalmente, para el financiamiento de carácter público, la LIN prevé que el Poder Ejecutivo Nacional debe incluir la función “Inteligencia”, informando la totalidad del presupuesto afectado a la actividad en las jurisdicciones que tienen competencia en la materia. El análisis de estos recursos constituye el objetivo de esta investigación.

Metodología y técnicas

La presente investigación propone combinar herramientas analíticas inherentes a los enfoques cuantitativo y cualitativo para analizar la dimensión presupuestaria atinente al financiamiento de los organismos que componen el SIN. El estudio se concibe como longitudinal y retrospectivo, abarcando desde la puesta en vigencia de la LIN hasta la

¹¹ Gráfico de elaboración propia

actualidad, a los efectos de extraer conclusiones descriptivas respecto a la planificación de los recursos afectados.

Las fuentes de información son exclusivamente primarias, a saber: el plexo normativo que regula el SIN y las LPN entre los años 2003 a 2017¹². A partir de las LPN se identificarán los programas y actividades que contienen gasto afectado a la función para luego analizar su correspondiente distribución. La unidad de análisis es el SIN, desagregado a su vez por los organismos que lo integran, mientras que la variable es la asignación presupuestaria en los distintos ejercicios.

Específicamente, de acuerdo al gasto por finalidad y función, se abordará el gasto total destinado a la función 4 “Inteligencia” comprendida en la finalidad 2 “Servicios de Defensa y Seguridad”. La variable asignación se analizará de acuerdo a la distribución funcional establecida por la LIN, es decir, las jurisdicciones y subjurisdicciones que componen el Sistema. Mientras que como indicadores se conciben al monto asignado de fondos presupuestarios en los distintos ejercicios fiscales, utilizando como técnica el análisis del Presupuesto por Programa. Cabe aclarar, que en los subsistemas de Inteligencia Criminal y de Inteligencia Militar Estratégica, tanto la Subjurisdicción Policía de Seguridad Aeroportuaria como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, las respectivas Direcciones de Inteligencia no registraron gastos correspondientes a la Función 4 “Inteligencia”.

Asimismo, se ordenará el análisis procediendo hacia la desagregación de los distintos componentes que integran el SIN. Se comenzará por el dimensionamiento general de los gastos correspondientes a la función, luego se abordará su distribución interjurisdiccional e intrajurisdiccional de acuerdo a la distinción funcional entre los distintos componentes del sistema.

A tales efectos se define como interjurisdiccional a la distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones que conforman el SIN. Mientras que como intrajurisdiccional, se entiende a la distribución al interior de las jurisdicciones entre las subjurisdicciones que la componen.

Por otro lado, se analizará la variación del monto destinado a la función a precios constantes a través del tiempo. Para ello, se toma como referencia para la construcción de la serie de precios el índice de Inflación- deflactor implícito del PIB- publicado por el Banco Mundial¹³, debido a la discontinuidad en la implementación de la metodología aplicada al cálculo del IPC por el organismo oficial durante los años sujetos al análisis¹⁴.

¹² Entiéndase como Ley de Presupuesto a los fines del análisis al Decreto de Prórroga N°2054/2010 del Presupuesto 2010 para el ejercicio 2011.

¹³ Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=AR>. Para mayor detalle ver series de precios en Tabla 20 en Anexo.

¹⁴ Durante los años 2007-2015 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) utilizó un índice alternativo de precios al consumidor, dando lugar a un proceso de significativa subestimación de la inflación

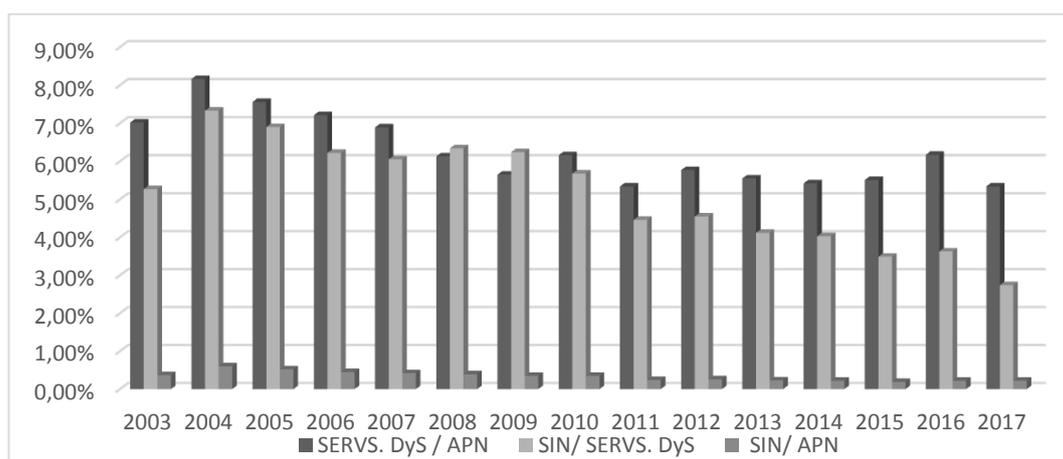
Por último, se procederá a normalizar algunas de las series tomando como referencia un año base utilizando los montos deflactados por inflación. Esto se hará a los fines de indagar acerca de la existencia de patrones de distribución normal y las variaciones en la asignación presupuestaria a lo largo de la serie. En un trabajo anterior¹⁵, se realizó el mismo análisis pero con otro índice de inflación, debido a que no estaba disponible para toda la serie el utilizado en el presente. Es dable destacar, que no se encuentran diferencias significativas producto de la utilización de los distintos índices.

SIN en el Presupuesto Nacional

En el Presupuesto de la APN los recursos destinados al SIN se incluyen dentro de la categoría “Servicios de Defensa y Seguridad” de acuerdo la “Composición del Gasto por Finalidad-Función y por Carácter Económico”. Asimismo, al interior de esta categoría el gasto se distribuye entre distintos componentes: Defensa, Seguridad Interior, Sistema Penal e Inteligencia.

De acuerdo al siguiente gráfico, la participación del gasto destinados a financiar los sistemas incluidos en la categoría “Servicios de Defensa y Seguridad” entre los años 2003-2017 alcanzó un máximo de 8,2% en el año 2004 y un mínimo de 5,3% en 2011 y 2017, registrando una media del 6,3% del Presupuesto de la APN. De igual forma, los recursos presupuestario destinados al SIN representaron en promedio el 5,1% del gasto asignado a “Servicios de Defensa y Seguridad”, con un máximo de 7,3% en el año 2004 y un mínimo de 2,7% en 2016.

Gráfico 2. Porcentajes de asignación de fondos en Precios Corrientes: Servs. DyS/APN; SIN/ Servs. DyS; SIN/APN¹⁶



oficial respecto de las mediciones realizadas por organismos subnacionales, universidades y consultoras. Se hace referencia al proceso como período de intervención del INDEC.

¹⁵ Descalzo, Nicolás. (2018). El planeamiento presupuestario en el Sistema de Inteligencia Nacional Argentino. (Tesis de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1201_DescalzoN.pdf

¹⁶ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tabla 16 en Anexo.

En relación al monto total del Presupuesto de la APN, la asignación de recursos presupuestarios destinados al SIN registra una media del 0,3% en el período 2003-2017. El máximo se encuentra en el año 2004 con el 0,6% y el mínimo en 2016 equivalente al 0,2 % del presupuesto total.

Una vez dimensionada la función inteligencia en el Presupuesto de la APN, el propósito de los siguientes apartados reside en analizar al interior de las jurisdicciones y subjurisdicciones la especificidad de estos gastos, como así también, indagar acerca de la distribución interjurisdiccional e intrajurisdiccional entre los organismos que integran el SIN. Para ello, a continuación se presentarán los Programas y Actividades afectados a la función de acuerdo a los distintos componentes que conforman el Sistema.

Agencia Federal de Inteligencia (ex SIDE)

En relación a la asignación de recursos presupuestarios, la Agencia Federal de Inteligencia – y hasta 2015 la SI –, tuvo bajo su órbita el Programa 16 denominado “Información de Inteligencia” comprendido en la Jurisdicción de Presidencia de la Nación. De acuerdo a lo descripto en las Leyes de Presupuesto, el Programa tiene como objetivo “La producción de Inteligencia que desarrolla el Organismo promueve como resultado la generación de conocimientos específicos que constituyen el insumo básico para la elaboración de las políticas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, que serán fijadas por las máximas Autoridades del Poder Ejecutivo Nacional”.

Como se observa en el siguiente cuadro, más allá del cambio descripto en el organismo, el presupuesto ha sido incluido dentro de la Subjurisdicción en su totalidad a través del Programa 16, sin desagregarse en Actividades:

Tabla 7. Programas y Actividades AFI¹⁷

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA	
			N / Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2015	20/ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	20-08/ AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA	16/ INFORMACION E INTELIGECIA	SECRETARIA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO
2016-2017	20/ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	20-08/ SECRETARIA DE INTELIGENCIA	16/ INFORMACION E INTELIGECIA	AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA

Subsistema de Inteligencia Criminal

En cuanto a la distribución intrajurisdiccional, el total de los créditos presupuestarios planificados se distribuyeron entre la Jurisdicción a cargo de la Secretaría de Seguridad y las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales de quienes dependen los organismos de inteligencia. Específicamente, bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación desde su creación en 2011, mientras que anteriormente dependieron del Ministerio de Justicia,

¹⁷ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y Ministerio del Interior de la Nación.

De este modo, a continuación se introducen los Programas y Actividades del Presupuesto que tuvieron fondos asignados a la función de acuerdo a las subjurisdicciones que integran el subsistema de inteligencia criminal:

- Secretaría de Seguridad (ex Secretaría de Seguridad Interior) que incluyo a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) como Unidad Ejecutora de una Actividad específica perteneciente a Programas de la Subjurisdicción. Existe una excepción, en los años 2012 y 2013 cuando se incluyó a las “Acciones de Inteligencia Criminal” como una de las “Actividades Centrales” del Ministerio de Seguridad. A continuación, la siguiente tabla sintetiza la información:

Tabla 8. Programas y Actividades DNIC¹⁸

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			N°/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2004	40/ MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS (MINJSyDDHH)	40-03/ SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	16 /CONDUCCION Y SUPERVISION DE LA SEGURIDAD INTERIOR	SEC. SEGURIDAD INTERIOR	COORDINACIÓN DEL ESFUERZO NACIONAL DE POLICÍA	DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL (DNIC)
2005-2007	30/MINISTERIO DEL INTERIOR	30-02/ SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	16 /CONDUCCION Y SUPERVISION DE LA SEGURIDAD INTERIOR	SEC. SEGURIDAD INTERIOR	ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC
2008-2009	40/MINJSyDDHH	4003/SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR	16 /CONDUCCION Y SUPERVISION DE LA SEGURIDAD INTERIOR	SEC. SEGURIDAD INTERIOR	ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC
2010	40/MINJSyDDHH	40-01/MINJSyDDHH	33/CONDUCCION Y SUPERVISION DE LA SEGURIDAD INTERIOR	SEC. SEGURIDAD INTERIOR	ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC
2011	41/MINISTERIO DE SEGURIDAD MINSEG	41-01/ MINSEG	33/CONDUCCION Y SUPERVISION DE LA SEGURIDAD INTERIOR	SEC. SEGURIDAD INTERIOR	ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC
2012-2013	41/(MINSEG)	41-01/ MINSEG	CATEGORÍA 01 ACTIVIDADES CENTRALES		ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC
2014-2017	41/MINSEG	41-01/ MINSEG	41/POLÍTICAS DE SEGURIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TERRITORIAL E INVESTIGACIÓN DEL DELITO ORGANIZADO	SEC. SEGURIDAD	ACCIONES EN INTELIGENCIA CRIMINAL	DNIC

Específicamente, los créditos fueron asignados a la Actividad “Coordinación del Esfuerzo Nacional de Policía Acciones en Inteligencia Criminal” al Programa 16 “Conducción y

¹⁸ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

Supervisión de la Seguridad Interior entre 2003-2005. Luego en el lapso 2006-2009 la Actividad se denominó “Acciones en Inteligencia Criminal” comprendida en el mismo Programa, que en los años 2010 y 2011 cambia su numeración.

En cambio, en los años 2012 y 2013 se la incluyó dentro de las “Actividades Centrales” de la Subjurisdicción Ministerio de Seguridad. Mientras que desde 2014 integra el Programa 41 “Políticas de Seguridad, Participación Ciudadana, Territorial e Investigación del Delito Organizado” cuya Unidad Ejecutora es la Secretaría de Seguridad.

- Policía Federal Argentina (PFA) que a partir del año 2005 incluyó entre sus Actividades Centrales una relativa a la función Inteligencia cuyas unidades ejecutoras fueron la Jefatura de PFA y la Dirección General de Inteligencia Criminal. Por otro lado, durante los años 2003 y 2004 se informa el gasto destinado a la función Inteligencia de la Subjurisdicción, pero no se incluyó el detalle de la Actividad entre sus programas. A continuación, la siguiente tabla sintetiza la información:

Tabla 9. Programas y Actividades PFA¹⁹

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			N°/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2004	40/MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS (MINJyDDHH)	40-04/PFA	S/D	S/D	S/D	S/D
2005-2007	30/MINISTERIO DEL INTERIOR	30-03/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	JEFATURA DE PFA
2008-2010	40/(MINJyDDHH)	40-04/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	JEFATURA DE PFA
2011	41/MINISTERIO DE SEGURIDAD (MINSEG)	41-04/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	JEFATURA DE PFA
2012-2015	41/MINSEG	41-04/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	DIRECCIÓN GRAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL
2016	41/MINSEG	41-04/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	PFA
2017	41/MINSEG	41-04/PFA	ACTIVIDADES CENTRALES	PFA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	DIRECCIÓN GRAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL

Se puede observar que, los créditos fueron asignados a la Actividad “Servicios de Inteligencia” entre 2005 y 2011 siendo Unidad Ejecutora de la misma la Jefatura de PFA. Luego, a partir del 2012 al 2017 inclusive, la Actividad se denominó “Inteligencia Criminal Operativa” siendo Unidad Ejecutora la Dirección General de Inteligencia Criminal en todos los años, a excepción del 2016 que se detalló a cargo de la PFA simplemente.

- Gendarmería Nacional Argentina (GNA) a partir del año 2005 entre sus Actividades

¹⁹ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

Centrales incluyó una relativa a la función Inteligencia cuya Unidad Ejecutora fue la Dirección de Inteligencia Criminal. No obstante, en 2003 y 2004 no se registran gastos destinados a la función Inteligencia en el presupuesto de la Subjurisdicción. La siguiente tabla, describe los programas y actividades afectados a la función:

Tabla 10. Programas y Actividades GNA²⁰

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			Nº/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2005-2007	30/MINISTERIO DEL INTERIOR	30-04/GNA	ACTIVIDADES CENTRALES	GNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL
2008-2010	40/MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS (MINJSyDDHH)	40-05/GNA	ACTIVIDADES CENTRALES	GNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL
2011-2015	41/MINISTERIO DE SEGURIDAD (MINSEG)	41-05/GNA	ACTIVIDADES CENTRALES	GNA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL
2016	41/MINSEG	41-05/GNA	ACTIVIDADES CENTRALES	GNA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	GNA
2017	41/MINSEG	41-05/GNA	ACTIVIDADES CENTRALES	GNA	INTELIGENCIA CRIMINAL OPERATIVA	DIRECCIÓN GRAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL

De acuerdo a la tabla, entre 2005 y 2017 la Actividad se denominó “Servicios de Inteligencia”, notándose una excepción en cuanto que en 2016 se informó como Unidad Ejecutora a la GNA simplemente. Asimismo, se observan variaciones a través de los distintos ejercicios fiscales en torno a la planificación presupuestaria obtenida para financiar a la función.

- Prefectura Naval Argentina (PNA) que en el período bajo análisis incorporó entre sus Actividades Centrales una correspondiente a la función Inteligencia que tuvo como Unidad Ejecutora a la Dirección Inteligencia Criminal. La siguiente tabla describe esta información de acuerdo a su estructura programática:

Tabla 11. Programas y Actividades PNA²¹

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			Nº/Nombre	Unidad	Nombre	Unidad
				Ejecutora		Ejecutora
2003-2005	40/MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS (MINJSyDDHH)	40-06/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DEL SERVICIO DE INTELIGENCIA

²⁰ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

²¹ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

2006-2007	30/MINISTERIO DEL INTERIOR	30-05/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DEL SERVICIO DE INTELIGENCIA
2008-2010	40/MINJsyDDHH	40-06/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DEL SERVICIO DE INTELIGENCIA
2011-2015	41/MINISTERIO DE SEGURIDAD (MINSEG)	41-06/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL
2016	41/MINSEG	41-06/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	PNA
2017	41/MINSEG	41-06/PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	ACTIVIDADES CENTRALES	PNA	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL

Se observa que al igual que con la PFA y la GNA en el año 2016, la PNA aparece directamente como Unidad Ejecutora de la Actividad sin mencionar explícitamente a su Dirección de Inteligencia.

Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica

El subsistema de Inteligencia Militar Estratégica, a diferencia del subsistema de Inteligencia Criminal, en el período bajo análisis no experimentó cambios en cuanto a su dependencia jurisdiccional.

A continuación se introducen la distinción entre las subjurisdicciones del Ministerio de Defensa de la Nación que forman parte del subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y sus correspondientes Programas y Actividades del Presupuesto afectado a la función:

- En primer lugar se observa que la Dirección Nacional de Inteligencia Militar (DNIEM) bajo la dependencia de Unidad Ministro, en los años 2003 y 2004 no detalló un Programa o Actividad Específica para la función. No obstante, entre 2005-2017 se registra la Actividad “Servicios de inteligencia” bajo la responsabilidad de ejecución de Unidad Ministro:

Tabla 12. Programas y Actividades DNIEM²²

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			Nº/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2004	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-20/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	S/D	S/D	S/D	S/D
2005-2015	45/ MINDEF	45-20/ MINDEF	16/CONDUCCION Y PLANIFICACION PARA LA DEFENSA	UNIDAD MINISTRO	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	UNIDAD MINISTRO
2016	45/ MINDEF	45-20/ MINDEF	16/CONDUCCION Y PLANIFICACION PARA LA DEFENSA	MINDEF	SERVICIOS DE INTELIGENCIA	MINISTERIO DE DEFENSA
2017	45/ MINDEF	45-20/ MINDEF	16/CONDUCCION Y	UNIDAD	SERVICIOS DE	UNIDAD

²² Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

			PLANIFICACION PARA LA DEFENSA	MINISTRO	INTELIGENCIA	MINISTRO
--	--	--	-------------------------------	----------	--------------	----------

- El caso del Ejército Argentino (EA), este detalló el gasto correspondiente a la categoría bajo análisis a través de la Actividad “Gastos en Inteligencia” e “Inteligencia Operacional Táctica” en los períodos comprendidos entre los años 2003-2006 y 2007-2017 respectivamente. A continuación, la siguiente tabla presenta la información:

Tabla 13. Programas y Actividades EA²³

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			Nº/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2004	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DEL ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	SUBJEFATURA ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	GASTOS DE INTELIGENCIA	SUBJEFATURA ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO
2005	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	ACTIVIDADES CENTRALES		GASTOS DE INTELIGENCIA	JEFATURA ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO
2006	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	ACTIVIDADES CENTRALES		GASTOS DE INTELIGENCIA	DIRECCIÓN DEL ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO
2007-2015	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	16/ADIESTRAMIENTO OPERACIONAL Y APOYO	SUBJEFATURA ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	JEFATURA II INTELIGENCIA
2016	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	16/ALISTAMIENTO OPERACIONAL	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO
2017	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-21/ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	16/ALISTAMIENTO OPERACIONAL DEL EJERCITO	COMANDO DE ADIESTRAMIENTO Y ALISTAMIENTO	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	DIRECCIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA

De acuerdo a la tabla anterior, las mencionadas Actividades estuvieron comprendidas en la Subjurisdicción Estado Mayor General del Ejército, integrando el Programa 16 relativo al Alistamiento Operacional del Ejército. Por otro lado, en los años 2005 y 2006 fueron incluidas entre las Actividades Centrales.

Asimismo, se observan distintas unidades ejecutoras de Programa y de Actividad durante el lapso bajo análisis. En este aspecto, la unidad responsable de Programa alternó entre el Estado Mayor General del Ejército, la Subjefatura y el Comando de Adiestramiento y Alistamiento. Por su parte la Actividad, tuvo como Unidad Ejecutora a la Jefatura del Estado Mayor General del Ejército, la Subjefatura, a la Jefatura II de Inteligencia, y a la Dirección General de Inteligencia.

²³ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

- Entre 2003 y 2004 la Armada Argentina (ARA) incorporó la Actividad “Gastos de Inteligencia en el Programa 16 “Capacidad Operacional de la Armada” “. Luego, se la denominó “Servicios de Inteligencia” en los años 2005 y 2006, e “Inteligencia Operacional Táctica a partir de 2007 hasta el 2017. Al respecto, la siguiente tabla sintetiza esta información:

Tabla 14. Programas y Actividades ARA²⁴

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			N°/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2004	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-22/ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA ARMADA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	GASTOS DE INTELIGENCIA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA
2005-2006	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-22/ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	ACTIVIDADES CENTRALES		SERVICIOS DE INTELIGENCIA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA
2007-2014	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-22/ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA ARMADA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA NAVAL
2015-2017	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45-22/ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA ARMADA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	DIRECCIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA DE LA ARMADA

Para el caso de la Armada, la Actividad tuvo como Unidad Ejecutora al Estado Mayor General de la Armada y a su Dirección de Inteligencia. Mientras que como responsable del Programa durante todo el lapso tuvo al Estado Mayor General de la Armada.

- Entre el año 2003 y 2006 la Fuerza Aérea Argentina (FAA) que incluyó entre sus Actividades Centrales una relativa a la función Inteligencia denominada “Gastos en Inteligencia”. A partir de 2007 hasta 2017, la Actividad se denominó “Inteligencia Operacional Táctica” e integró el Programa 16 “Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea”. En la siguiente tabla, se sistematiza esta información de acuerdo a su clasificación programática:

Tabla 15. Programa y Actividades FAA²⁵

AÑOS	JURISDICCIÓN	SUB-JURISDICCIÓN	PROGRAMA		ACTIVIDAD	
			N°/Nombre	Unidad Ejecutora	Nombre	Unidad Ejecutora
2003-2006	45/MINISTERIO DE DEFENSA	45/23-ESTADO MAYOR GENERAL DE LA	ACTIVIDADES CENTRALES		GASTOS DE INTELIGENCIA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA

²⁴ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

²⁵ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto.

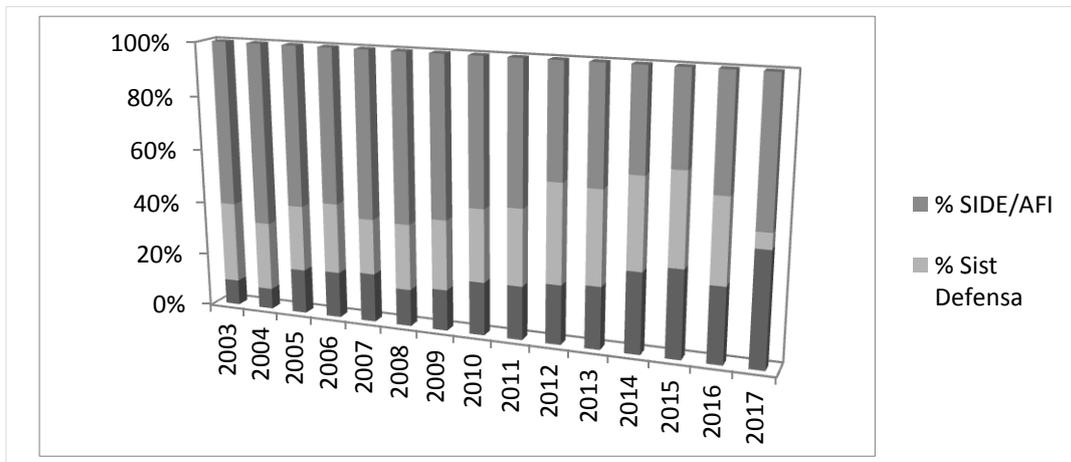
	(MINDEF)	FUERZA AEREA				FUERZA AEREA
2007-2016	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45/23-ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA FUERZA AEREA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA
2017	45/MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEF)	45/23-ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	16/CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA FUERZA AEREA	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	INTELIGENCIA OPERACIONAL TÁCTICA	DIRECCIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA

La Fuerza Aérea Argentina tuvo en todos los años como Unidad Ejecutora de las Actividades Centrales y del Programa 16 al Estado Mayor General de la Fuerza. Lo mismo sucede para con la Actividad, a excepción del año 2017 que se dispone a la Dirección General de Inteligencia como la Unidad Ejecutora.

Análisis de la asignación presupuestaria

El siguiente gráfico agrupa los recursos presupuestarios destinados a financiar cada uno de los tres mencionados componentes en el período comprendido entre los años 2003-2017:

Gráfico 3. Distribución jurisdiccional SIN en Precios Corrientes ²⁶



Del análisis se desprende la existencia de variaciones en cuanto a la distribución interjurisdiccional de los recursos presupuestarios planificados para la función “Inteligencia”. En este sentido, pueden distinguirse temporalmente ciertos patrones distributivos en función de las variaciones observadas:

- Una 1° Etapa desde el inicio de la serie (2003) hasta el año 2011: En este lapso la SI (actualmente AFI) predomina sobre los subsistemas, obteniendo más del 50% de los recursos totales, incluso se registra el máximo en 2004 con el 66,9%. En promedio, durante estos años la SIDE obtuvo el 59%. En el período fue secundada por el componente de Inteligencia Militar Estratégica con un promedio del 25,7%, mientras que el último lugar

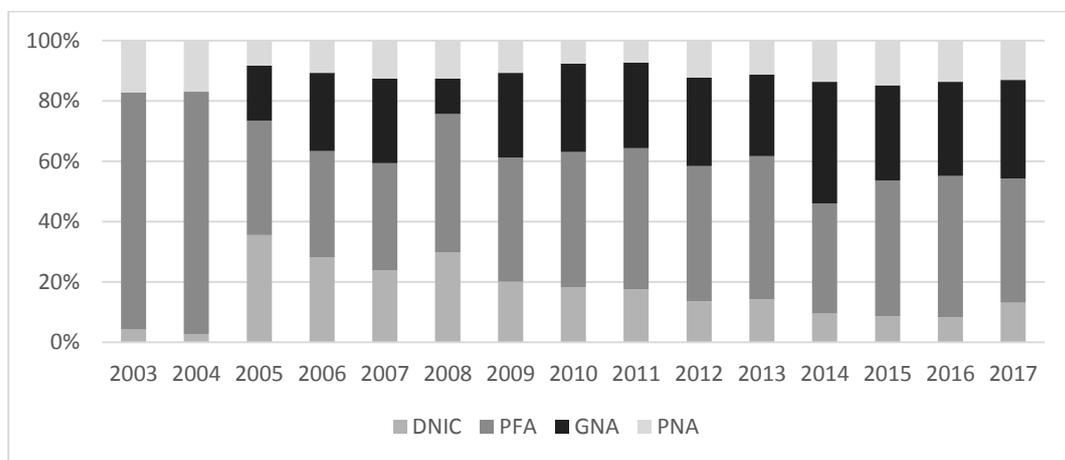
²⁶ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tabla 17 en Anexo..

correspondió a la Inteligencia Criminal con el 15,3%.

- La 2° Etapa, a partir del año 2012 hasta el 2016. Estos años se caracterizan por el mantenimiento de la primacía de la AFI (SI hasta 2015), pero observándose una tendencia a la convergencia entre los tres sistemas que se ve cristalizada en 2016 con una distribución casi equitativa. En este período se registra un crecimiento de los subsistemas de Seguridad Interior y Defensa a expensas del componente central.
- En la 3° Etapa, en el año 2017 se observa un quiebre en detrimento del componente de Inteligencia Militar Estratégica, que recibe el 5,8%. En consecuencia la AFI y el Ministerio de Seguridad obtuvieron el 52,2% y el 42% respectivamente. El comienzo de esta nueva etapa, parece confirmarse en 2018 ya que el Proyecto de Presupuesto prevé una distribución equitativa con aproximadamente el 40% para la AFI y el Ministerio de Seguridad, continuando relegado el sector de Defensa con el 20%.

De igual modo, se pueden establecer patrones de distribución en la planificación a través del tiempo de acuerdo a la variación intrajurisdiccional respecto a la asignación de fondos para los subsistemas. Con este propósito, a continuación se introduce la distribución de los recursos presupuestarios entre las subjurisdicciones que integran el subsistema de inteligencia criminal:

Gráfico 4. Distribución intrajurisdiccional Subsistema de Inteligencia Criminal en Precios Corrientes²⁷



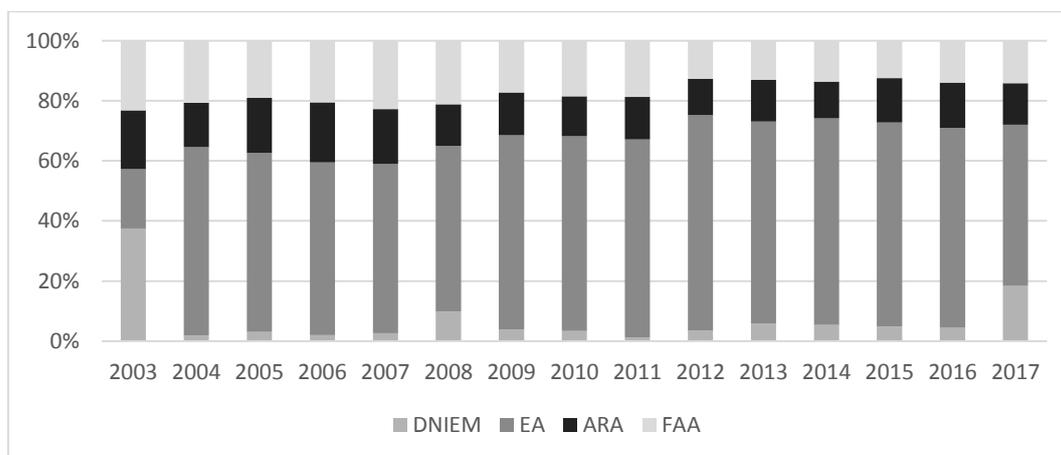
En relación a la distribución intrajurisdiccional entre los organismos que integran el subsistema de Inteligencia Criminal, se observa:

²⁷ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Para Mayor detalla ver Tabla 18 en Anexo..

- La 1° Etapa, que incluye los años 2003 y 2004 está marcada por el predominio de la PFA y la ausencia de la GNA. En estos años la PFA obtuvo en la distribución presupuestaria guarismos cercanos al 80%, secundado por la PNA que registra poco más del 15%. Aquí a la DNIC le correspondió menos del 3% en 2003 y poco más del 4% en 2004.
- La 2° Etapa entre los años 2005 y 2009, esta marcada por el ingreso de la GNA y la participación de la DNIC con al menos el 20% de la distribución total. En este lapso, la PFA recibe en promedio casi el 40%, la DNIC el 27,5%, la GNA el 22,4% y la PNA 11%. Durante esta etapa continúa el predominio de la PFA, mientras que alternan en el segundo lugar la DNIC y la GNA. Por último, cabe destacar que la PNA fue la menos favorecida, a excepción del año 2008, cuando se ubica en el tercer lugar con el 12,6%, siendo dicho año relegada al quinto lugar con el 11,8%.
- La 3° Etapa, esta marcada por la regularidad en los criterios de distribución en el lapso que incluye los años 2010-2013, donde la GNA se ve fortalecida consolidándose en el segundo lugar. Aquí la PFA lidera con un promedio del 46%, seguido por la GNA con el 28,5%, luego la DNIC con menos del 16% y por en último lugar la PNA con menos del 10%.
- La 4° Etapa, entre los años 2014-2017, es donde se consolida la preponderancia de la PFA y la GNA en detrimento de la DNIC que se ve relegada al último lugar. Este período se destaca por el hecho de que en el año 2014 la GNA supera a la PFA por única vez. No obstante, en promedio se registra la siguiente distribución: el 42,5% para la PFA, el 33,8% para la GNA, el 13,8 para PNA y el 9,8% para la DNIC.

Por último, el siguiente gráfico organiza la distribución de los recursos destinados a financiar los organismos que integran el subsistema de Inteligencia Militar Estratégica entre las distintas subjurisdicciones pertenecientes al Ministerio de Defensa de la Nación:

Gráfico 5. Distribución intrajurisdiccional Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica en Precios Corrientes²⁸



²⁸ Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Para mayor detalla ver Tabla 19 en Anexo.

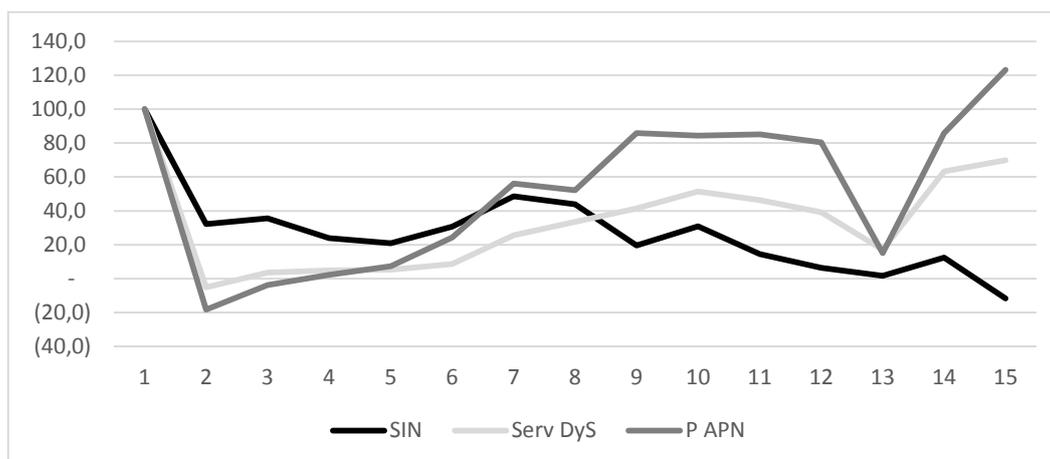
El componente de Inteligencia Militar Estratégica presenta menos variaciones en cuanto a la planificación de los recursos presupuestarios, por lo cual la agrupación en etapas temporales se ve dificultada. No obstante, pueden realizarse las siguientes afirmaciones con el objetivo de sintetizar las variaciones en los criterios distributivos registrados en el período bajo análisis:

- La excepción se produce en el año de inicio de la serie, donde la DNIEM obtuvo su máxima participación con el 37,5%. En el año 2003, la DNIEM predominó ampliamente en la distribución, mientras que la FAA se ubicó en el segundo lugar con el 23,2%, seguida por el EA y la ARA con porcentajes cercanos al 20%.
- En el período que abarca los años 2004-2016, se observa un patrón de distribución del subsistema, caracterizado por el predominio del EA sobre el resto de los componentes, siendo relegada la DNIEM al último lugar. En este lapso lidera ampliamente el EA con un promedio de obtención de casi el 68% de los recursos planificados, seguido por la FAA con poco más del 17%, luego la ARA con menos del 15% y por último la DNIEM con el 4%.
- Otra excepción se produce en el año 2017 donde la DNIEM obtiene el 18,4% y se ubica en segundo lugar luego del EA que lidera con el 53,7%. En este año la FAA obtuvo el 14,2% y la ARA el 13,8%.

En resumen, y en concordancia con lo anticipado, en relación al componente del sector de la Defensa Nacional no puede establecerse un patrón temporal como en los casos anteriores. No obstante, puede entenderse un criterio de distribución regular entre los años 2004 y 2016, con años excepcionales en los extremos de la serie.

Evolución del Presupuesto destinado al SIN en precios constantes y normalizado

La distribución del gasto destinado al SIN a precios corrientes, de acuerdo al análisis realizado en el apartado anterior, ha experimentado variaciones interjurisdiccionales e intrajurisdiccionales a través de los sucesivos ejercicios presupuestarios. Asimismo, es de particular interés analizar cómo ha sido su evolución temporal en términos reales, es decir, utilizar el método de valores constante para deflactar el efecto inflacionario. Al respecto, el siguiente gráfico ilustra esta información, normalizando la serie tomando como año base 2003:

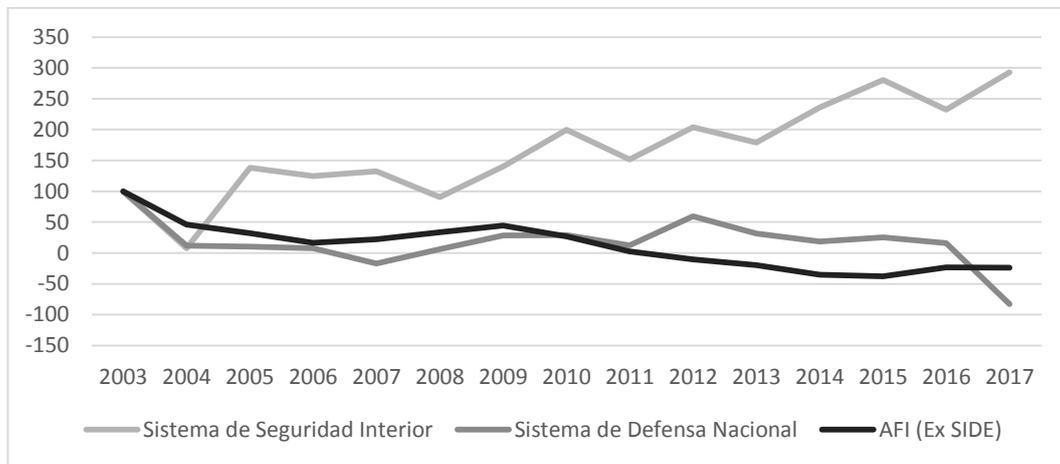
Gráfico 6. Presupuesto destinado al SIN en Precios Constantes y Normalizado (año de base 2003) ²⁹

El cuadro permite observar que al realizar la evolución a precios constantes se ha destinado a la función Inteligencia menos recursos al final de la serie que en el comienzo. Asimismo, se registran variaciones entre los distintos años, registrándose oscilaciones marcadas por la alternancia entre años de crecimiento y decrecimiento interanuales que imposibilitan el establecimiento de un patrón de comportamiento.

Respecto del monto destinado al Presupuesto total de la Administración Pública Nacional (APN) y a la finalidad Servicios de Defensa y Seguridad, se observa que ambos obtuvieron un aumento a valores constantes comparando el año de inicio y el de cierre de la serie. En específico, se observa que mientras que la función inteligencia registra un descenso del 11,8% a valores constantes, el Presupuesto total de la APN ha aumentado un 223% y la finalidad Servicios de Defensa y Seguridad ha crecido un 170%.

Del mismo modo, resulta de particular interés examinar la variación interjurisdiccional de los recursos destinados al SIN utilizando la serie de precios que permite deflactar a valores constantes los montos afectados. A tal efecto, el siguiente gráfico ilustra la solución gráfica de la normalización tomando como año de base el 2003, permitiendo analizar las variaciones a lo largo de la serie:

²⁹ Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tablas 20 y 21 en Anexo.

Gráfico 7. SIN: Variación en Precios Constantes y Normalizado (año base 2003)³⁰

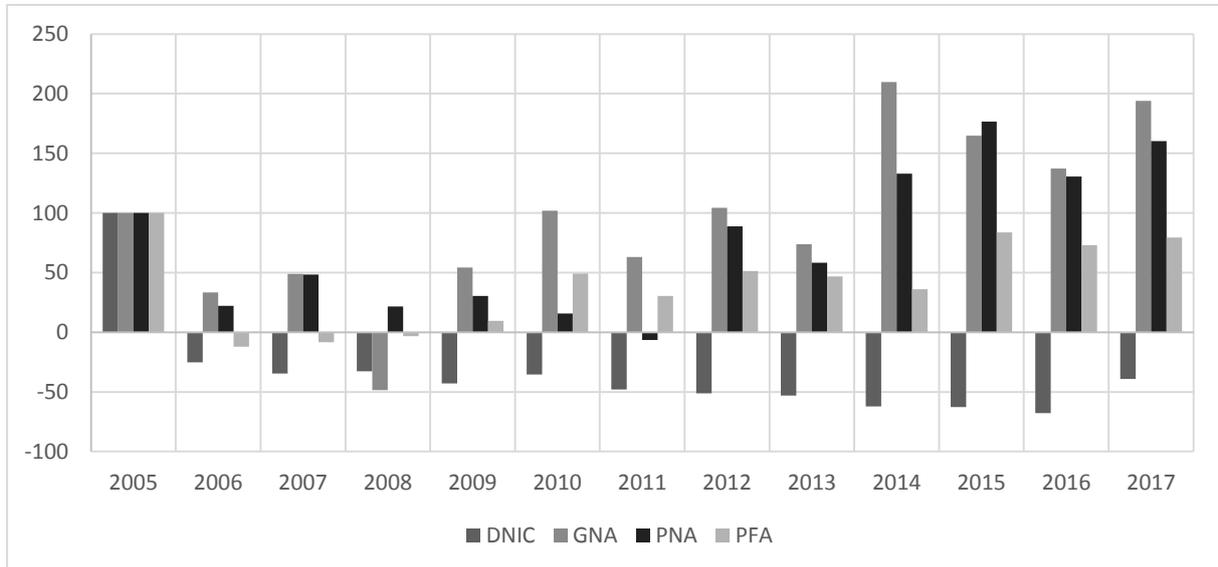
El análisis de esta serie hace posible observar que en la distribución de recursos entre las distintas jurisdicciones que integran el SIN, el componente de seguridad se ha visto fortalecido a través del tiempo. En consecuencia el Ministerio de Defensa y la AFI (antes SI) obtuvieron menos recursos al final que en el comienzo de la serie (año base 2003). Asimismo, en sintonía con el monto total destinado al SIN, se observan años de variaciones en cuanto al aumento y descensos de los recursos obtenidos por los organismos en los distintos Presupuestos anuales..

Específicamente, el subsistema de Seguridad recibió en 2017 un 292,8% más de los recursos obtenidos en 2003, mientras que a la AFI (antes SI) y el subsistema de Defensa obtuvieron respectivamente el 23,9% y 82,9% menos comparando los mismos años.

De igual manera, utilizando el mismo índice de precios es posible determinar las variaciones al interior de los subsistemas de Inteligencia Criminal y de Inteligencia Militar Estratégica procediendo. Con respecto al primero de los citados, el siguiente gráfico ilustra los resultados del análisis:

³⁰ Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tablas 20 y 22 en Anexo.

Gráfico 8. Subsistema de Inteligencia Criminal: Variación en Precios Constantes y Normalizado (año base 2005)³¹



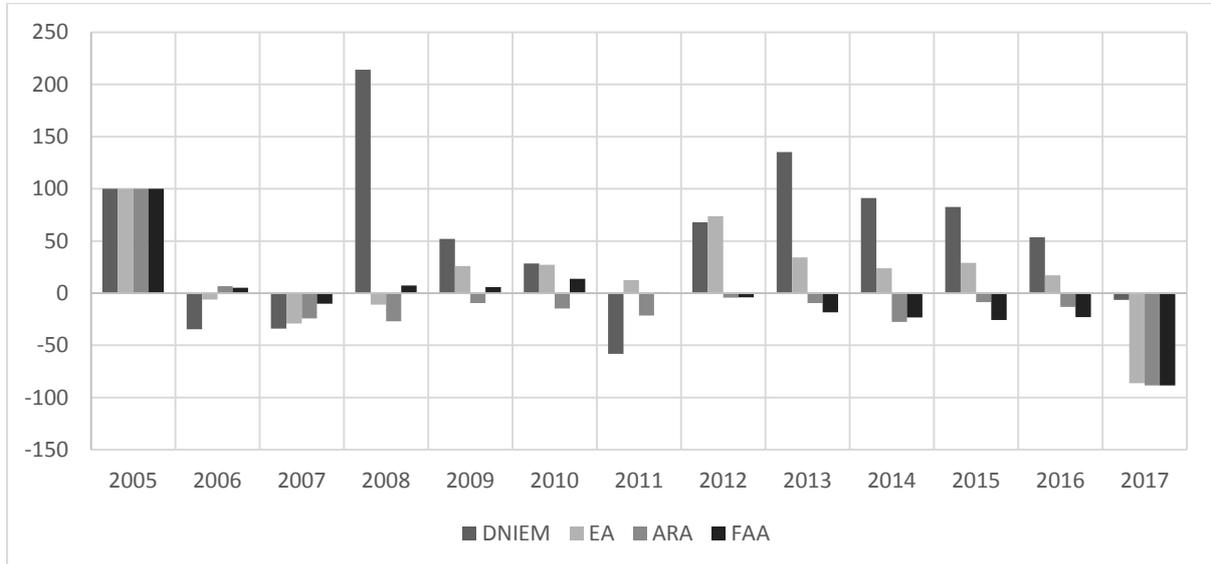
Como puede observarse, en este caso se toma como año base para la normalización el 2005 debido a que anteriormente GNA no registró gasto para la función. De esta manera, a valores constantes se detectan que al igual que en la dimensión distributiva, predomina la variación a través del tiempo, siendo difícil determinar un patrón normal de distribución.

No obstante, comparando el año de cierre de la serie con el de base, se observa que las Fuerzas Federales de Seguridad han experimentado un aumento de aproximadamente un 79,5%, 189,4% y 160,4%, para la PFA, GNA y PNA respectivamente. Mientras que opuestamente la DNIC registra un descenso del 39,8% respecto de los recursos obtenidos con respecto al año base.

El mismo análisis puede aplicarse para el componente de Inteligencia Militar Estratégica. Al respecto, el siguiente cuadro presenta la información:

³¹ Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tablas 20 y 23 en Anexo.

Gráfico 9. Variación en Precios Constantes y Normalizado: Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica (año base 2005)³²



En cuanto al análisis de la evolución a valores constantes para el componente de Inteligencia Militar Estratégica se observan importantes variaciones tanto en el año de inicio como de cierre de la serie, por ello se toma como año base al 2005. Como ilustra el gráfico 9, en forma inversa al componente de Seguridad se registra un declive en todas las subjurisdicciones al comparar el año de inicio y cierre de la serie. Siendo significativamente más marcado en las Fuerzas Armadas que registran una reducción cercana al 90%, mientras que la DNIEM registra un descenso del 6,4%:

En resumen, el análisis de la variación a precios constantes tomando como año base el 2005 para ambos componentes arroja como resultado la ausencia de patrones sostenidos a través del tiempo a que permitan definir una trayectoria. En otros términos, se dificulta identificar patrones en cuanto a la existencia de un planeamiento en materia presupuestaria.

Conclusión

Desde la puesta en vigencia de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 que instruyó a la creación de una nueva categoría en el marco de la Ley de Administración Financiera del Sector Público N° 24.156, la función "Inteligencia" representó el 0,2% de los recursos planificados en las LPN y el 22,8% correspondiente a la función SDyS, realizando la comparación en valores constantes. De este modo, el presente trabajo sistematiza los fondos públicos planificados para dicha función desde la obligatoriedad de su inclusión hasta

³² Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto. Para mayor detalle ver Tablas 20 y 24 en Anexo.

el año 2017.

En tal sentido, en primer lugar, cabe aclarar, que en los subsistemas de Inteligencia Criminal y de Inteligencia Militar Estratégica, tanto la subjurisdicción Policía de Seguridad Aeroportuaria como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, las respectivas Direcciones de Inteligencia no registraron gastos correspondientes a la Función 4 “Inteligencia” por lo que no formaron parte del presente análisis.

Al respecto de la sección de análisis del Presupuesto del SIN a precios constantes y normalizados, se destacan las siguientes conclusiones:

- Se observan oscilaciones marcadas por la alternancia entre años de crecimiento y decrecimiento interanuales que imposibilitan el establecimiento de un patrón de comportamiento de la planificación del gasto.
- La función inteligencia registra un descenso del orden del 12% a valores constantes mientras que el Presupuesto total de la APN aumentó en un 223% y el destinado a la finalidad Servicios de Defensa y Seguridad creció un 170% (tomando como años de base y cierre, el 2003 y 2017 respectivamente).
- En cuanto a la distribución interjurisdiccional, el subsistema de Seguridad recibió en 2017 un 392,8% más de los recursos obtenidos que en 2003, mientras que a la AFI (antes SI) y al subsistema de Defensa se le destinaron respectivamente el 24 % y 83 % menos comparando los mismos años. Esto marca un crecimiento del financiamiento al componente de Seguridad en detrimento del resto.
- En el subsistema de Inteligencia Criminal, las Fuerzas Federales de Seguridad han experimentado un aumento de aproximadamente un 80%, 194 % y 160% respectivamente para la PFA, GNA y PNA; mientras que la DNIC registra un descenso del 40% (tomando como años de base y cierre, el 2005 y 2017 respectivamente).
- En forma inversa al componente de Seguridad, en el subsistema de Inteligencia Militar Estratégica se registra un declive en todas la subjurisdicciones al comparar el año de inicio y cierre de la serie. Siendo significativamente más marcado en las Fuerzas Armadas que registran una reducción cercana al 90%, mientras que la DNIEM registra un descenso del 6,4%: (tomando como años de base y cierre, el 2005 y 2017 respectivamente).

Como corolario de la publicidad de la LIN, cabe destacar la incorporación del gasto asignado a la función “inteligencia” en las LPN. En tal sentido, Si se compara, el año previo a la entrada en vigencia de la LIN (2002) - donde no hay mención alguna a los gastos de inteligencia-, con el último año sujeto al análisis (2017), el gasto asignado a la función “inteligencia” aparece detallado en el Presupuesto de 3 jurisdicciones y 9 subjurisdicciones, a través de 1 Programa y 8 Actividades específicas. En todo caso, se observa una mayor apertura de la estructura programática y de las actividades presupuestarias de la función.

A modo de cierre, recuperando la pregunta de investigación, las significativas variaciones interanuales dificultan identificar patrones de asignación a través del tiempo en la

planificación presupuestaria pública atinente al SIN. Entre las posibles causales de ello se proponen: cuestiones coyunturales que lo imposibilitan, o bien la naturaleza misma de la actividad, teniendo en cuenta que el presente trabajo no incluye el gasto secreto destinado a la función. No obstante ello, se observa un contundente crecimiento de los recursos destinados al subsistema Inteligencia Criminal en detrimento del subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y la Agencia Federal de Inteligencia (ex SI).



Anexo

Tabla 16. Porcentaje destinado a Servs de Def y Seg y SIN en relación al Presupuesto total de la APN en precios corrientes

AÑO	MONTO PRESUPUESTO APN EN \$	SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD		SIN		
		Monto en \$ corrientes	% APN	Monto en \$ corrientes	% APN	% Servs de Def y Seg
2003	61.758.487.474	4.335.093.312	7,02%	228.338.189	0,37%	5,27%
2004	59.712.042.204	4.871.335.023	8,16%	357.097.475	0,60%	7,33%
2005	77.530.824.823	5.861.781.242	7,56%	404.483.567	0,52%	6,90%
2006	93.722.411.314	6.756.962.853	7,21%	420.218.741	0,45%	6,22%
2007	113.221.365.459	7.795.962.046	6,89%	471.322.536	0,42%	6,05%
2008	161.486.462.174	9.899.712.336	6,13%	627.515.899	0,39%	6,34%
2009	233.839.709.914	13.204.061.732	5,65%	823.397.538	0,35%	6,24%
2010	275.779.423.917	16.979.284.114	6,16%	963.600.474	0,35%	5,68%
2011	416.701.800.000	22.233.493.406	5,34%	990.747.824	0,24%	4,46%
2012	505.129.953.435	29.141.265.990	5,77%	1.325.979.449	0,26%	4,55%
2013	628.712.718.165	34.903.855.682	5,55%	1.438.985.055	0,23%	4,12%
2014	859.581.684.176	46.557.629.240	5,42%	1.874.410.139	0,22%	4,03%
2015	1.251.674.759.688	68.979.879.235	5,51%	2.410.525.153	0,19%	3,49%
2016	1.570.127.635.321	96.878.240.733	6,17%	3.514.414.471	0,22%	3,63%
2017	2.363.658.901.159	126.309.338.883	5,34%	3.455.841.820	0,22%	2,74%

Tabla 17. Distribución interjurisdiccional SIN en precios corrientes

	Sistema de Seguridad Interior		Sistema de Defensa Nacional		AFI (Ex SIDE)	
	Monto en \$ corrientes	%	Monto en \$ corrientes	%	Monto en \$ corrientes	%
2003	21.540.000	9,43%	68.472.689	29,99%	138.325.500	60,58%
2004	27.500.000	7,70%	90.712.475	25,40%	238.885.000	66,90%
2005	66.961.117	16,55%	98.637.450	24,39%	238.885.000	59,06%
2006	71.929.928	17,12%	109.403.813	26,03%	238.885.000	56,85%
2007	85.376.709	18,11%	97.060.827	20,59%	288.885.000	61,29%
2008	86.313.857	13,75%	153.166.130	24,41%	388.035.912	61,84%
2009	125.518.593	15,24%	213.342.145	25,91%	484.536.800	58,85%
2010	189.465.607	19,66%	259.419.192	26,92%	514.715.675	53,42%

2011	196.465.607	19,83%	279.565.542	28,22%	514.716.675	51,95%
2012	290.598.982	21,92%	484.706.886	36,55%	550.673.581	41,53%
2013	330.554.247	22,97%	495.756.227	34,45%	612.674.581	42,58%
2014	558.127.264	29,78%	626.922.875	33,45%	689.360.000	36,78%
2015	800.869.000	33,36%	836.966.266	33,81%	836.966.266	33,81%
2016	978.994.542	27,86%	1.085.465.929	30,89%	1.449.954.000	41,26%
2017	1.451.373.946	42,00%	199.999.874	5,79%	1.804.468.000	52,21%

Tabla 18. Distribución intrajurisdiccional Subsistema de Inteligencia Criminal en precios corrientes

AÑO	DNIC		PFA		GNA		PNA	
	Monto en \$ corrientes	%						
2003	1.147.047	4,19%	21.540.000	78,62%	0	0,00%	4.710.733	17,19%
2004	934.232	2,73%	27.500.000	80,34%	0	0,00%	5.793.563	16,93%
2005	23.800.544	35,54%	25.339.000	37,84%	12.269.446	18,32%	5.552.127	8,29%
2006	20.249.000	28,15%	25.330.000	35,21%	18.632.090	25,90%	7.718.838	10,73%
2007	20.328.607	23,81%	30.371.000	35,57%	23.905.853	28,00%	10.771.249	12,62%
2008	25.779.302	29,87%	39.500.000	45,76%	10.172.044	11,78%	10.862.511	12,58%
2009	25.284.865	20,14%	51.600.000	41,11%	35.176.123	28,02%	13.457.605	10,72%
2010	34.478.670	18,20%	84.916.221	44,82%	55.631.916	29,36%	14.438.800	7,62%
2011	34.478.670	17,55%	91.916.221	46,78%	55.631.916	28,32%	14.438.800	7,35%
2012	39.396.758	13,56%	130.368.000	44,86%	85.189.608	29,32%	35.644.616	12,27%
2013	47.065.242	14,24%	156.679.000	47,40%	89.788.482	27,16%	37.021.523	11,20%
2014	53.150.190	9,52%	203.833.000	36,52%	224.694.355	40,26%	76.449.719	13,70%
2015	66.443.520	8,60%	348.272.094	45,08%	243.106.257	31,47%	114.868.016	14,87%
2016	80.292.576	8,20%	45.9477.000	46,93%	305.045.764	31,16%	134.179.202	13,71%
2017	190.141.071	13,10%	59.7425.485	41,16%	473.917.792	32,65%	189.889.598	13,08%

Tabla 19. Distribución intrajurisdiccional Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica en precios corrientes

AÑO	DNIEM		EA		ARA		FAA	
	Monto en \$ corrientes	%						
2003	25.696.718	37,53%	13.497.004	19,71%	13.396.663	19,56%	15.882.304	23,20%
2004	1.700.300	1,87%	56.863.056	62,68%	13.396.663	14,77%	18.752.456	20,67%
2005	2.984.300	3,03%	58.867.519	59,68%	17.996.663	18,25%	18.788.968	19,05%
2006	2.219.905	2,03%	62.850.068	57,45%	21.866.142	19,99%	22.467.698	20,54%
2007	2.579.300	2,66%	54.619.835	56,27%	17.812.307	18,35%	22.086.085	22,75%
2008	15.091.076	9,85%	84.419.200	55,12%	21.200.000	13,84%	32.455.854	21,19%
2009	8.427.792	3,95%	137.758.016	64,57%	30.237.778	14,17%	36.918.559	17,30%
2010	8.610.958	3,32%	168.267.765	64,86%	34.545.300	13,32%	47.995.169	18,50%

2011	3.470.958	1,24%	184.307.765	65,93%	39.295.300	14,06%	52.491.519	18,78%
2012	17.035.137	3,51%	347.699.586	71,73%	58.582.343	12,09%	61.389.820	12,67%
2013	29.553.500	5,96%	332.963.472	67,16%	68.714.548	13,86%	64.524.707	13,02%
2014	33.708.201	5,38%	431.104.001	68,77%	76.927.476	12,27%	85.183.197	13,59%
2015	40.765.565	4,87%	568.589.017	67,93%	123.092.180	14,71%	104.519.504	12,49%
2016	48.008.084	4,42%	721.668.842	66,48%	163.846.789	15,09%	151.942.214	14,00%
2017	36.693.656	18,35%	107.407.313	53,70%	27.509.785	13,75%	28.389.120	14,19%

Tabla 20. Inflación, Serie de Precios

AÑO	INFLACIÓN	SERIE DE PRECIOS
2003	10,5%	100,0
2004	18,4%	118,4
2005	10,3%	130,6
2006	13,7%	148,5
2007	14,9%	170,7
2008	23,2%	210,3
2009	15,4%	242,6
2010	20,9%	293,3
2011	23,7%	362,9
2012	22,3%	443,8
2013	23,9%	550,1
2014	40,3%	771,7
2015	26,6%	976,9
2016	40,1%	1368,3
2017	25,3%	1715,2

Tabla 21. Presupuesto APN, Presupuesto destinado a Servs de Def y Seg y al SIN en valores constantes y normalizado (año de base 2003)

AÑO	Monto Total PN EN \$		SIN		% Servs de Def y Seg	
	Valores Constante \$	% Variación	Valores Constante \$	% Variación	Valores Constante \$	% Variación
2003	61.758.487.474	100,0	228.338.189	100,0	4.335.093.312,00	100,0
2004	59.712.042.204	(18,3)	357.097.475	32,1	4.115.589.350,56	(5,1)
2005	77.530.824.823	(3,9)	404.483.567	35,7	4.489.182.517,18	3,6
2006	93.722.411.314	2,2	420.218.741	23,9	4.549.588.791,05	4,9
2007	113.221.365.459	7,4	471.322.536	20,9	4.566.875.131,86	5,3
2008	161.486.462.174	24,4	627.515.899	30,7	4.708.293.514,14	8,6
2009	233.839.709.914	56,1	823.397.538	48,6	5.442.839.066,58	25,6
2010	275.779.423.917	52,2	963.600.474	43,9	5.788.381.441,82	33,5
2011	416.701.800.000	85,9	990.747.824	19,6	6.127.244.926,46	41,3

2012	505.129.953.435	84,3	1.325.979.449	30,8	6.565.778.541,85	51,5
2013	628.712.718.165	85,1	1.438.985.055	14,6	6.344.657.638,25	46,4
2014	859.581.684.176	80,4	1.874.410.139	6,4	6.032.823.237,60	39,2
2015	1.251.674.759.688	15,0	2.410.525.153	1,6	7.061.339.323,96	17,0
2016	1.570.127.635.321	85,8	3.514.414.471	12,5	7.079.951.200,18	63,3
2017	2.363.658.901.159	123,1	3.455.841.820	(11,8)	7.364.081.885,24	69,9

Tabla 22. SIN: Variación a Precios Constantes y Normalizado (año base 2003)

	SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR	SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL	AFI	SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR	SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL	AFI
AÑO	(valores constantes)	(valores constantes)	(valores constantes)	(índice variación)	(índice de variación)	(índice de variación)
2003	21.540.000	68.472.689	138.325.500	100	100	100
2004	23.233.612	76.639.216	201.824.050	7,86	11,93	45,91
2005	51.281.456	75.540.437	182.947.524	138,08	10,32	32,26
2006	48.431.759	73.663.623	160.845.715	124,85	7,58	16,28
2007	50.013.682	56.858.239	169.228.854	132,19	-16,96	22,34
2008	41.050.786	72.845.662	184.549.501	90,58	6,39	33,42
2009	51.739.951	87.941.649	199.730.649	140,20	28,43	44,39
2010	64.590.427	88.438.195	175.470.923	199,86	29,16	26,85
2011	54.143.219	77.044.418	141.848.835	151,36	12,52	2,55
2012	65.474.457	109.208.642	124.071.507	203,97	59,49	-10,30
2013	60.086.586	90.116.220	111.369.085	178,95	31,61	-19,49
2014	72.320.760	81.235.126	89.325.576	235,75	18,64	-35,42
2015	81.983.440	85.678.648	85.678.648	280,61	25,13	-38,06
2016	71.545.824	79.326.851	105.963.976	232,15	15,85	-23,40
2017	84.617.944	11.660.384	105.204.019	292,84	-82,97	-23,94

Tabla 23. Subsistema de Inteligencia Criminal: Variación a Precios Constantes y Normalizado (año base 2005)

AÑO	DNIC	PFA	GNA	PNA	DNIC	PFA	GNA	PNA
	Monto en valores constantes\$	(índice de variación)	(índice de variación)	(índice de variación)	(índice de variación)			
2003	1.147.047	21.540.000	0	4.710.733				
2004	789.294	23.233.612	0	4.894.742				
2005	18.227.392	19.405.602	9.396.424	4.252.037	100	100	100	100
2006	13.634.028	17.055.160	12.545.333	5.197.237	-25,20	-12,11	33,51	22,23
2007	11.908.499	17.791.334	14.004.050	6.309.798	-34,67	-8,32	49,04	48,39
2008	12.260.611	18.786.161	4.837.814	5.166.200	-32,74	-3,19	-48,51	21,50

2009	10.422.660	21.270.008	14.499.930	5.547.352	-42,82	9,61	54,31	30,46
2010	11.754.070	28.948.657	18.965.390	4.922.309	-35,51	49,18	101,84	15,76
2011	9.501.847	25.330.846	15.331.391	3.979.135	-47,87	30,53	63,16	-6,42
2012	8.876.429	29.373.035	19.193.953	8.031.039	-51,30	51,36	104,27	88,88
2013	8.555.297	28.480.367	16.321.325	6.729.597	-53,06	46,76	73,70	58,27
2014	6.887.071	26.412.179	29.115.343	9.906.167	-62,22	36,11	209,86	132,97
2015	6.801.697	35.651.953	24.886.326	11.758.821	-62,68	83,72	164,85	176,55
2016	5.867.856	33.579.003	22.293.026	9.805.940	-67,81	73,04	137,25	130,62
2017	11.085.597	34.831.076	27.630.336	11.070.936	-39,18	79,49	194,05	160,37

Tabla 24. Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica: Variación a Precios Constantes y Normalizado (año base 2005)

AÑO	DNIEM	EA	ARA	FAA	DNIEM	EA	ARA	FAA
	Monto en valores constantes\$	(índice de variación)	(índice de variación)	(índice de variación)	(índice de variación)			
2003	25.696.718	13.497.004	13.396.663	15.882.304				
2004	1.436.513	48.041.243	11.318.286	15.843.174				
2005	2.285.494	45.083.060	13.782.552	14.389.330	100	100	100	100
2006	1.494.703	42.318.120	14.722.880	15.127.919	-34,60	-6,13	6,82	5,13
2007	1.510.954	31.996.303	10.434.451	12.938.030	-33,89	-29,03	-24,29	-10,09
2008	7.177.301	40.149.689	10.082.699	15.435.972	214,04	-10,94	-26,84	7,27
2009	3.474.016	56.785.156	12.464.298	15.218.179	52,00	25,96	-9,56	5,76
2010	2.935.548	57.363.903	11.776.785	16.361.959	28,44	27,24	-14,55	13,71
2011	956.548	50.792.685	10.829.244	14.465.941	-58,15	12,66	-21,43	0,53
2012	3.838.163	78.339.715	13.199.107	13.831.656	67,94	73,77	-4,23	-3,88
2013	5.372.095	60.524.524	12.490.605	11.728.996	135,05	34,25	-9,37	-18,49
2014	4.367.826	55.861.398	9.968.073	11.037.829	91,11	23,91	-27,68	-23,29
2015	4.173.094	58.205.379	12.600.713	10.699.463	82,59	29,11	-8,57	-25,64
2016	3.508.475	52.740.225	11.974.074	11.104.077	53,51	16,98	-13,12	-22,83
2017	2.139.312	6.262.057	1.603.874	1.655.141	-6,40	-86,11	-88,36	-88,50

Referencias bibliográficas y bibliografía

Curti, S. (2015). Reformas de los Sistemas de Inteligencia en América del Sur. *Konrad Adenauer Stiftung*.

Descalzo, N. (2018). El planeamiento presupuestario en el Sistema de Inteligencia Nacional Argentino. (Tesis de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1201_DescalzoN.pdf

Pesce, M. A. y Estévez, E. E. (1996). “Los Gastos Reservados en el Gobierno Nacional”. Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Buenos Aires. Recuperado de : <https://fas.org/sgp/argen.html>

Ugarte, J.M. (Sin fecha) Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional. Intelligence Resource Program. Federation of American Scientist (FAS). Recuperado de https://fas.org/irp/world/argentina/ugarte_ley.htm

Ugarte, J. M. (2000). Sistema Nacional de Inteligencia argentino, ¿Cambiar ya. In XXII Congreso Internacional de de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA (Latin American Studies Association), Miami: EE. UU (Vol. 13).

Ugarte, J. M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. *Latin American Studies Association*.

Ugarte, J.M. (2002). Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa. *Documentos de trabajo no 16, Buenos Aires, noviembre de 2002. Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo*.

Sain, M. F. (2003). Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización. In *3th Simposio Internacional sobre Seguridad y Defensa ‘Nuevas tendencias de la seguridad subregional’, Hemispheric Center for Defense Studies (CHDS) of Chile, Santiago de Chile*.

Saín M.F. (2016). *La Casa que no cesa. Infortunios y desafíos en proceso de reforma de la ex SIDE*. Buenos Aires: Octubre.

Otras fuentes consultadas

Decisión Administrativa N° 421/2016.

Decisión Administrativa N° 546/2016.

Decreto de Prórroga del Presupuesto Anual de la Administración Nacional para el Ejercicio 2011 N°2054/2010.

El (des) control democrático de los organismos de inteligencia (2015). Asociación por los Derechos Civiles [ADC]. Disponible en : http://docplayer.es/68414379-El-des-control-democratico-de-los-organismos-de-inteligencia-en-argentina.html#show_full_text

Leyes de Aprobación del Presupuesto Anual de la Administración Nacional años 2003-2010 y 2012-2016.

Ley de Defensa Nacional N° 23.554.

Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control N° 24.156.

Ley de Seguridad Interior N° 24.059.

Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520.

Ley de creación de la Agencia Federal de Inteligencia N° 27.126

Ministerio de Seguridad de la Nación 2011-2012 [MSN] (2013). El Modelo Argentino de Seguridad Democrática Presidencia de la Nación. Capítulo 7: Fortalecimiento de la Inteligencia Criminal (pp 98-102). República Argentina: Presidencia de la Nación.

Ministerio de Defensa de Nación [MDN] (2010). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Capítulo 5: Bases Normativas de la Defensa (pp 71-86). República Argentina: Presidencia de la Nación.

Proyecto de Presupuesto Anual de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018.