

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

La dimensión presupuestaria en las reformas democráticas
de los Sistemas de Inteligencia en Argentina y Brasil en
perspectiva comparada

AUTOR: NICOLÁS DESCALZO

DIRECTOR: FERNANDO GABRIEL CAFFERATA

OCTUBRE 2023

Resumen

Este trabajo analiza la dimensión presupuestaria, normas y ejecución, en los Sistemas de Inteligencia de dos países, Argentina y Brasil desde la puesta en vigencia de las primeras leyes públicas de regulación del sector en América Latina. La importancia de este trabajo radica en poder sentar las bases para analizar el aporte de la dimensión presupuestaria a la discusión sobre el grado de alcance en la democratización de los procesos de reformas democráticas a la inteligencia.

Aplicar un marco analítico y empírico para la operacionalización de la dimensión presupuestaria atinente a los Sistemas de Inteligencia permite abordar en profundidad una variable que no ha recibido tal atención en la literatura especializada. El argumento principal del trabajo consiste en que las diferencias observadas en términos de publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria en los casos sujetos al análisis resultan la expresión del alcance de la democratización de los procesos de reforma.

La evidencia empírica de este trabajo permitiría aproximar que en los países donde existe mayor publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria, mayor es el grado de democratización sobre el sector. A partir de la ejecución presupuestaria, entre los años 2001-2020 y 2003-2020 en Brasil y Argentina respectivamente, se concluye que sólo en el último caso pueden discernirse los recursos destinados al sector.

Asimismo, este trabajo permitiría ratificar la importancia del proceso histórico y de las relaciones cívicos-militares en las transiciones para la comprensión de las reformas democráticas a la inteligencia en América Latina. Por un lado, los casos analizados presentan similitudes en torno al legado y contexto donde tienen lugar los procesos de reformas. Por el otro, las diferencias en la dinámica de las relaciones cívico-militares en las transiciones democráticas explican los distintos alcances. En términos de alcances, la dimensión presupuestaria resulta la expresión.

Palabras Claves

Inteligencia- Presupuesto- Reformas- Democratización

Índice de Contenidos

1. Introducción	4
2. Planteamiento del Problema	7
2.1. Justificación	7
2.2. Pregunta de investigación	9
2.3. Objetivos: general y específicos	9
2.4. Hipótesis	10
3. Marco teórico	12
3.1. Concepto de Inteligencia, función pública y ámbitos de intervención	12
3.2. Los procesos de democratización de la inteligencia en América Latina	16
4. Metodología	19
5. Desarrollo	29
5.1. El legado	29
5.2. El proceso de reforma en Argentina	37
5.3. El Marco Normativo de la inteligencia en Argentina	45
5.4. La dimensión presupuestaria en el proceso de reforma argentino	47
5.4.1. La ejecución presupuestaria en Inteligencia en Argentina	51
5.5. El proceso de reforma en Brasil	65
5.6. El Marco Normativo de la inteligencia en Brasil	79
5.7. La dimensión presupuestaria en el proceso de reforma brasilero	80
5.7.1. La ejecución presupuestaria en Inteligencia en Brasil	86
5.8. La dimensión presupuestaria en perspectiva comparada	103
6. Conclusiones	116
7. Referencias	120

1. Introducción

La presente tesis de maestría tiene como objetivo abordar la dimensión presupuestaria de los Sistemas de Inteligencia (SI) en el ámbito de la Administración Pública (AP) al nivel del gobierno federal en Argentina y Brasil, como correlato de las primeras normativas públicas que surgieron de los procesos de reformas democráticas en América Latina (AL), rompiendo con la tradición de secretismo que habían imperado hasta el momento de su sanción. En específico, se depositará el eje de análisis en la dimensión presupuestaria desde la puesta en vigencia de los nuevos ordenamientos normativos, en clave de su potencial aporte a la discusión sobre la democratización de la inteligencia.

En los últimos cincuenta años la cuestión de cómo instituir algún control democrático sobre las agencias de inteligencia ha permeado la agenda política en toda Europa, América y más esporádicamente en otros lugares. Ha habido dos razones principales para este cambio. En lo que podría describirse como las viejas democracias, el motivo principal fueron los escándalos relacionados con abusos de poder y derechos por parte de las agencias de inteligencia. En otras latitudes, ha sido un aspecto central de la democratización de los antiguos regímenes autoritarios, tanto civiles como militares.

Ya sea que el escándalo o los procesos de democratización hayan sido el ímpetu para el cambio, el énfasis principal de las reformas ha estado en aumentar la legalidad y eficacia de la actividad. En las transiciones latinoamericanas, las nuevas democracias se enfrentaron al desafío de propiciar la supremacía civil sobre las agencias de inteligencia (Fontana & Bataglino, 2001). A raíz de ello, es que los esfuerzos de regulación sobre el sector se abordan en el marco de los procesos de reorganización y democratización de los aparatos de defensa, seguridad e inteligencia (Estévez, 2007).

El retorno al orden constitucional en América Latina trajo consigo un nuevo ordenamiento normativo en los sectores de defensa y seguridad. Si bien estas disposiciones habían regulado subsidiariamente a la función inteligencia, recién hacia el nuevo siglo se sancionaron las primeras leyes públicas específicas de los SI en AL, a los fines de “democratizar” en línea con las reformas en defensa y seguridad, un sector cuyos organismos habían funcionado como “policías políticas” (Andregg & Gill, 2014; Gómez de la Torre Rotta, 2009) al servicio de las prácticas más oscuras en la historia de la región perpetradas por las dictaduras cívico-militares.

A la luz de la propagación de normativas de regulación en otros estados de la región, “puede afirmarse, sin lugar a duda, que en las últimas décadas ha comenzado en Sudamérica un proceso

de reestructuración y democratización de los SI” (Curti, 2015, p.5). En este esfuerzo, la Ley de creación del Sistema de Inteligencia Brasileño N° 9.883 en el año 1999 en Brasil y de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 en el año 2001 en Argentina, constituyeron las primeras normativas públicas de regulación de la actividad en la región.

En relación a las previsiones presupuestarias, ambas normas propiciaron regulaciones en torno a la publicidad y transparencia, instruyendo mecanismos para el control de los gastos afectados. Éstas apuntaron a delimitar el conjunto de los recursos presupuestarios afectados a la función, previendo por su naturaleza, procedimientos especiales para la rendición de los gastos denominados como secretos o reservados propios de la actividad. A través de ello, procuraron dar un “baño de transparencia” en la dimensión presupuestaria, en sintonía con el esfuerzo de regulación a la actividad en su conjunto.

En este marco, la tesis de maestría analiza la dimensión presupuestaria en los SI de los dos países, Brasil y Argentina, que sancionaron las primeras leyes públicas de regulación del sector en América Latina. Su importancia radica en poder sentar las bases para analizar el aporte de la dimensión presupuestaria a la discusión sobre el grado de alcance en la democratización de los procesos de reformas democráticas a la inteligencia.

El método de análisis comparado de similitudes y diferencias es, conforme la revisión de la literatura especializada en procesos de reformas democráticas a los SI (Andregg & Gill, 2014; Caparini, 2014; Gill, 2016; Davies & Gustafson (2013), Otamendi & Estévez, 2018), el seleccionado para el estudio aplicando en su desarrollo técnicas propias de las metodologías cuantitativas y cualitativas. El estudio es longitudinal y retrospectivo, abarcando desde la puesta en vigencia de las normativas hasta el año 2020, a los efectos de presentar conclusiones que se desprendan del análisis comparativo de las similitudes y diferencias observadas en los procesos de reformas.

El objeto de estudio de esta tesis es el presupuesto y ejecución del mismo en los SI de Argentina y Brasil. Se trata de casos de países con democracias jóvenes que inician el proceso de transparencia de las actividades de inteligencia. Los mecanismos de control y supervisión sirven para garantizar que no ocurran desviaciones legales y auditar la eficacia en su funcionamiento (Ugarte, 2000a; De la Torre Rotta, 2016). Esta tesis aborda una dimensión central del control y la supervisión, toda vez que implica analizar los recursos que posibilitan las actividades de inteligencia.

El trabajo se estructura en función de cuatro partes. La primera, atiende al planteamiento del

problema y de la pregunta de investigación, los objetivos generales y específicos, la formulación de la hipótesis y la definición de los conceptos centrales.

La segunda parte comprende el marco teórico-metodológico, abordando el estado del arte y la metodología de investigación. Se presentan las distintas alternativas de diseño institucional en materia de mecanismos de control y supervisión que han cobrado forma como correlato de la discusión sobre la gobernabilidad democrática del sector, y sintetiza el desarrollo relativo al análisis de los procesos de reformas democráticas a nivel regional.

En consecuencia, la propuesta metodológica consiste en utilizar herramientas del análisis presupuestario, incorporando las perspectivas del neo institucionalismo y el *path dependence* en el análisis. Para ello, se distingue la secuencia de los tres momentos históricos: el legado, el proceso de reforma y el estado actual (Andregg & Gill 2014; Gill, 2016).

Se presenta como referencia la “Matriz de Gobernabilidad Democrática” (GDI) adaptada por Otamendi & Estévez (2018) para la evaluación de los procesos de reformas en América Latina en base al trabajo de Gill (2016). Se analizará la dimensión presupuestaria, a través de las variables “publicidad y transparencia” para evaluar el grado de avance en la democratización de los SI, en su relación con el proceso histórico y las dimensiones de la matriz GDI.

En la tercera parte se lleva a cabo la aplicación del marco analítico y empírico al análisis de los casos. Se desarrolla la secuencia histórica de los tres momentos - el legado, los procesos de reformas y el estado actual- cotejando la evolución del plexo normativo de las funciones de defensa, seguridad e inteligencia en el marco de las transiciones democráticas y su correlato institucional en la estructura de la AP. Asimismo, se operacionaliza la dimensión presupuestaria, a través de las variables publicidad y transparencia.

En la cuarta parte se presentan las conclusiones.

Primera parte

2. Planteamiento del Problema.

2.1. Justificación

El abordaje de los SI en AL se contextualiza dentro del conjunto de estudios relativos a la Defensa y Seguridad. En este sentido, la comprensión del entramado institucional de los SI va de la mano de la discusión acerca de la definición de los conceptos mismos de defensa, inteligencia y seguridad, así como también, del ordenamiento legal al que deben atenerse los organismos estatales destinados a cumplir dichas funciones en el marco de un Estado de derecho, interpelaciones inescindibles de los procesos de transición democrática.

En el contexto regional latinoamericano, los procesos de democratización, en respuesta al oscuro accionar desempeñado por las instituciones castrenses y policiales durante la interrupción del orden institucional, dieron lugar a nuevos plexos normativos que redefinieron el rol de los actores vinculados a la defensa y seguridad, bajo la premisa fundamental de acoplarlos a la institucionalidad que merecen los regímenes democráticos. Como correlato a las reformas en estos sectores, posteriormente sucede la discusión sobre la función de inteligencia, cuyos organismos fueron catalogados como “enclaves autoritarios” (Otamendi & Estévez, 2018) en los procesos de democratización latinoamericanos.

Si bien, el estudio de las estructuras de inteligencia por sí mismo, constituye un campo de trabajo conformado a nivel mundial, la atención sobre la dimensión presupuestaria es limitada a nivel global, mientras que en el estudio de los procesos en AL sólo es incipiente en el planteo de los lineamientos preliminares para su estudio (Otamendi & Estévez, 2018). Al respecto, existen trabajos de investigación que discuten el concepto mismo de inteligencia como función propia al Estado y su desarrollo a través de la historia, así como también, se han publicado cuantiosos estudios que analizan diversos aspectos de su ordenamiento institucional y otros que incluso avanzan en su comparación, ofreciendo marcos conceptuales y matrices de variables para el estudio.

El plano regional no se encuentra ajeno a este esfuerzo, siendo testigo del desarrollo de estudios que proponen el análisis de similitudes y diferencias, explicaciones de tipo dependencia de la trayectoria, comparaciones de las alternativas de diseño institucional, entre los distintos plexos normativos, como así también, análisis de las configuraciones de poder entre los distintos componentes de los SI. Si bien existen discusiones preliminares que plantean marcos

conceptuales para el estudio de las previsiones de publicidad y transparencia presupuestaria que resultaron de estos procesos (Otamendi & Estévez, 2018), es una dimensión relegada en su especificidad que amerita un análisis en profundidad.

Aquí reside el planteamiento del problema de la presente investigación: analizar las consecuencias que tuvieron las reformas de los SI en las previsiones presupuestarias para extraer conclusiones en torno a los determinantes de su alcance que permitan dar cuenta de las similitudes y diferencia como correlato de los procesos de reformas. En este sentido, la justificación del objeto de investigación reside en la inexistencia de un abordaje de corte presupuestario en las investigaciones realizadas previamente, y especialmente, que atiendan las consecuencias de la puesta en vigencia de las normativas que establecen nuevas previsiones en la materia.

En otras palabras, esta pesquisa propone analizar el alcance que tuvieron los procesos de reformas democráticas de los SI sobre la dimensión presupuestaria atinente a los recursos provistos para el desarrollo de la función. Habida cuenta de que las reformas en ambos casos concibieron el fin del secretismo tanto en la regulación de los SI en general, como en lo específico, contemplando previsiones relativas a la publicidad y transparencia de los fondos presupuestarios afectados a la función.

En su relación con el estado del arte, el trabajo apunta a revertir en los términos Andregg & Gill (2014), la miopía en la investigación sobre la actividad de inteligencia más allá del mundo anglosajón. Según los expertos, la producción se encuentra concentrada por autores “angloamericanos”, toda vez que en las principales publicaciones especializadas, un 85% tienen como autores ciudadanos de los Estados Unidos (70%) o Gran Bretaña (15%). Si bien, recientemente, el campo ha encontrado un interesante desarrollo a nivel regional sentando las bases para la comparación entre casos, se entiende que esta investigación propone concentrarse sobre una dimensión de análisis, la presupuestaria, que no ha sido objeto específico de investigación hasta el momento.

En esta empresa, Gill (2016) sugiere avanzar hacia la comparación entre diferentes estados al permitir protegerse ante las limitaciones del estudio de caso, reducir el etnocentrismo y probar de este modo la existencia de similitudes y diferencias entre los casos. Al respecto, Davies & Gustafson (2013), elevan la vara al sostener que el método comparado permite incluso realizar análisis causales: “al basarse en el método comparativo de las diferencias de John Stuart Mill, es posible identificar en qué se basan resultados similares de casos diferentes, o resultados

divergentes de casos similares, tal como sucede en la lógica experimental” (Otamendi & Estévez, 2018, p 24).

Más importante aún, como se verá a través del desarrollo de la investigación, el objeto de estudio se justifica en la necesidad de mecanismos de control y supervisión a los SI no sólo para garantizar que no ocurren desviaciones legales, sino para la eficacia en su funcionamiento (Ugarte, 2000a; De la Torre Rotta, 2016). En esta línea, la presente tesis de maestría atiende una cuestión central en el análisis de los procesos de democratización de los SI, toda vez que implica problematizar sobre los recursos que financian la actividad.

Finalmente, se considera el aporte que pueda resultar no sólo en materia metodológica para el tratamiento de la dimensión presupuestaria, sino como valor agregado sobre la base de la producción de conocimiento para la toma de decisión basado en evidencia circunscrita al ámbito regional. En el marco de un desarrollo incipiente sobre la especificidad de la dimensión presupuestaria, esta investigación está motivada en sentar un puntapié inicial para futuros trabajos que permitan avanzar en el conocimiento de la cuestión, en su contribución a un mejor funcionamiento de la función en particular y la AP en general.

2.2 Pregunta de investigación

¿Qué similitudes y diferencias se observan en la dimensión presupuestaria de los SI de Argentina y Brasil como correlato de las normativas públicas que surgieron de los procesos de reformas democráticas?

2.3. Objetivos: general y específicos

Objetivo General

Analizar la dimensión presupuestaria en términos de los cambios normativos y la ejecución del gasto haciendo foco en la publicidad y transparencia producto de los procesos de reformas democráticas a los SI.

Objetivos Específicos

Aplicar un marco analítico y empírico para la comparación de la dimensión presupuestaria de los SI, en clave de su potencial aporte a la discusión sobre la democratización de la inteligencia.

Analizar la dimensión presupuestaria en su relación con los procesos de democratización, atendiendo el proceso histórico de las reformas democráticas a la inteligencia y el estado del arte en la materia hasta la actualidad.

Desprender similitudes y diferencias a partir del análisis del proceso histórico de las reformas democráticas de los SI en América Latina.

Cuestionar la relación entre las reformas democráticas de los SI en materia presupuestaria y sus efectos sobre la publicidad, transparencia y eficacia real.

Proponer líneas de investigación para una explicación de los distintos alcances de las reformas democráticas de los SI en materia presupuestaria en particular y en su relación con el grado de democratización en general.

2.4. Hipótesis

La hipótesis que guía este trabajo es que a mayor publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria, mayor es el grado de democratización en los SI.

A tal efecto se adopta el siguiente concepto de democratización de la inteligencia

Se plantea que la democratización de la inteligencia nacional consiste en una evolución en cada país de un sistema de inteligencia nacional a través una gama que corre desde la utilización del andamiaje institucional de inteligencia para enfrentar las amenazas primariamente internas a la supervivencia de oficiales principales del estado (en un Estado de Seguridad) hasta su uso para efectuar la supervivencia de los principios democráticos (Estado de Derecho) de la patria frente a los países del mundo (Swenson & Lemozy,2009,pxviii).

De acuerdo a Swenson & Lemozy (2009) la democratización comprende un proceso evolutivo en el establecimiento de un Estado de derecho en cualquier país que ofrece espacio de acción a cada uno de los poderes, ejecutivo, legislativo, judicial y a la prensa o medios de comunicación. Por lo tanto, en línea con los autores, más allá del valor de identificar a los casos entre un extremo o el otro, resulta oportuno depositar el énfasis en el proceso dinámico de un estadio al otro como una tendencia en la definición del concepto.

Por su parte, el concepto dimensión presupuestaria refiere al ordenamiento normativo y la ejecución de los créditos que tienen como fuente de financiación el presupuesto público. En

este marco, se entenderá la publicidad en la dimensión presupuestaria de inteligencia como la disponibilidad de acceso a la cuantía y destino del gasto destinado al sector en el presupuesto público. Mientras que el término transparencia en la dimensión presupuestaria de inteligencia se entiende cómo la disponibilidad de información confiable, oportuna y sistemática que pueda ser objeto de control para la rendición de cuentas (MECON, 2011; ME 2020; OCDE 2012, 2020).

De acuerdo a la OCDE (2020):

La transparencia presupuestaria va más allá de divulgar toda la información presupuestaria relevante de manera oportuna y sistemática. Es un concepto con diversas facetas que se refiere a la claridad, exhaustividad, confiabilidad, oportunidad, accesibilidad y usabilidad de los informes públicos sobre las finanzas públicas. Los niveles de transparencia presupuestaria están influenciados por la existencia de requisitos legales y la disposición de los gobiernos para compartir información, entre otros aspectos (p 104).

Al respecto, el citado organismo ha ampliado su propia definición de transparencia limitada a la presentación de información de manera oportuna y sistemática (OCDE, 2012), proporcionando recomendaciones y criterios para la buena gobernanza presupuestaria (OCDE, 2015). Respecto al principio de publicidad, si bien, es un componente de la transparencia, se incluye como concepto diferenciado por la criticidad, dada la naturaleza de la actividad, de la existencia de una clara delimitación de los gastos afectados a la función en el presupuesto.

Por último, cabe destacar, la obligación de los gobiernos democráticos de cumplir con los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública consagrados por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH,2019) como parte del derecho al acceso a la información En cuanto a la especificidad de la información presupuestaria, los respectivos órganos rectores en materia presupuestaria de ambos estados (MECON, 2011; ME, 2020) se expresan en términos similares incorporando mecanismos institucionales para el cumplimiento de dichos principios.

Segunda parte

3.Marco teórico

3.1. Concepto de Inteligencia, función pública y ámbitos de intervención

La inteligencia tanto en los orígenes de la discusión académica como en la práctica, de acuerdo a Ugarte (2000a), se concibe como un “producto” que resulta de la información elaborada a partir del conocimiento. En este entendimiento Kent (1951), destaca en el encabezado de su obra clásica “Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana”, la siguiente tríada de afirmaciones: “La información es conocimiento”, “La información es organización”, “La información es actividad”.

Por lo tanto, en este trabajo se delimita el concepto en los términos planteados por Ugarte (2000a), definiendo a la inteligencia como un producto exclusivamente obtenido por el Estado, un conjunto de organizaciones y una actividad o función pública. Es decir, se adopta la definición clásica de Kent (1951) en su concepción de la inteligencia como conocimiento, actividad y organización.

La definición de inteligencia como conocimiento obtenido por el Estado, refiere según Ugarte (2000a), a:

Conocimiento –información elaborada- obtenido por el Estado y para ser utilizado por éste en interés de la comunidad nacional, para la formulación de políticas tendientes a preservar y promover sus intereses de seguridad en el exterior, y para enfrentar en el interior del país amenazas promovidas por otros Estados u organizaciones, contra el Estado, el sistema de gobierno libremente elegido por sus habitantes, o el legítimo desempeño de sus deberes por parte de las autoridades constituidas, empleando métodos ilegales (p. 45).

Al respecto, Ugarte (2000a), advierte que el entendimiento de la inteligencia como conocimiento o actividad no implica que se justifique la utilización de su instrumento para la formulación de cualquier tipo de política. Sino que por el secreto de sus fuentes y carácter subrepticio del que se sirve la producción de este conocimiento, el instrumento debe activarse exclusivamente cuando existe una amenaza significativa para el bienestar nacional.

No obstante, la pertinencia de esta conceptualización clásica, la inteligencia como concepto se vio sujeta a cambios con el correr del tiempo cobrando particular rigurosidad en los años más recientes. Desde una óptica centrada en las capacidades militares y las relaciones internacionales, se ha visto extendida a otros sectores estratégicos como la economía, ciencia, ambiente, o en el campo de la seguridad interna, por ejemplo, abordando las amenazas de organizaciones criminales que trasciende una visión estado céntrica, entre otros asuntos.

Es fundamental considerar que esta ampliación del conocimiento a nuevos ámbitos de interés de la inteligencia sobre los asuntos de otros estados se reduce inversamente cuando se trata de la acción de la actividad hacia dentro del mismo Estado. En los regímenes democráticos las actividades legítimas de los ciudadanos están legalmente prohibidas de ser sujetas a las prácticas de obtención de conocimiento para la producción de inteligencia.

De este modo, existen variaciones en torno a los ámbitos de intervención de la inteligencia y el grado en que se sirven de medios secretos para desarrollar su función en tanto variedades estatales de organización. A pesar de estas suspicacias, en los términos de Shulsky (1991), la inteligencia es un producto que típicamente tiene valor directo para el formulador de política, donde la extensión de la información de la cual debe servirse para brindar un conocimiento evaluado e integral depende de las características de cada organización.

Si concebimos a la inteligencia como un producto debemos considerar como insumo a la información y a la acción de producción como un proceso de transformación o tecnología, este último se denomina “ciclo de la inteligencia”. Este ciclo, se caracteriza por una dirección y planificación, un conjunto de acciones para la elaboración de los productos para su ulterior entrega a los formuladores de decisiones, que experimentan necesidades surgidas de acontecimientos súbitos o coyunturales retroalimentando el proceso.

El ciclo comienza con la obtención de la información, mediante fuentes abiertas o secretas; recabadas tanto por fuentes humanas (HUMINT) como a través de diversos sistemas técnicos de reconocimiento aéreo, imágenes satelitales e inteligencia de señales (SIGINT) con sus múltiples variantes, que es inicialmente tratada para otorgarle utilidad. Luego, la información recolectada será analizada, evaluada e integrada con otras fuentes a luz del conocimiento específico sobre la cuestión para elaboración de los productos del proceso. Una vez elevados a sus consumidores el ciclo comenzará nuevamente con las instrucciones que resulten de la retroalimentación.

Por su parte, Richelson (1993), concibe a la inteligencia como el producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e interpretación de información disponible relativa a países o áreas extranjeras. A su vez, el autor define a la recolección como la adquisición consciente de cualquier información que podría ser deseada por un analista, consumidor u operador. Asimismo, advierte que la actividad de recolección puede tomar cualquiera de algunas formas superpuestas, a saber: recolección de fuentes abiertas, recolección clandestina, recolección de fuente humana, y recolección técnica.

En línea con la conceptualización propuesta por Ugarte (2000a) en base a Kent (1951), además de conocimiento, la inteligencia es actividad, abarcando no sólo el análisis y el procesamiento de la información para el consumo de los decisores de política, sino que también, comprende a la contrainteligencia y a las acciones encubiertas. La contrainteligencia comprende toda la adquisición de información y la actividad dirigida para evaluar los servicios extranjeros de inteligencia y neutralizar los servicios hostiles, pudiendo involucrar la penetración directa y la interrupción de estos (Richelson, 1993).

Por su parte, la operación encubierta, incluye cualquier operación diseñada para influir en gobiernos extranjeros, personas, o eventos, para apoyar los objetivos de política exterior del gobierno que la patrocina, mientras mantiene secreta la identidad del patrocinador (Richelson, 1993). Si bien no existe acuerdo en torno a si estas dos actividades integran la inteligencia, es útil plantear en los términos de Richelson (1993) que al menos se interrelacionan y a menudo se entrecruzan. Nuevamente, el grado de integración o exclusión con el ámbito de la inteligencia, dependerá de las variedades institucionales contempladas en la arquitectura organizacional según los casos nacionales.

Para completar la definición, es fundamental a los objetos de la presente investigación, la acepción de la inteligencia como organización, y a su vez, como un conjunto de organizaciones. El singular se refiere al sistema que conforma y el plural a los organismos que la integran. Los organismos de inteligencia son los aludidos en esta definición que en todo caso son quienes desarrollan la actividad y llevan a cabo la producción del conocimiento, siendo su elemento distintivo el secreto que rodea a sus fuentes y métodos que imponen estrictas medidas de seguridad.

En cuanto a los ámbitos de intervención como se advierte previamente desde una orientación circunscrita al ámbito del estudio de las capacidades militares, las organizaciones de inteligencia actualmente desarrollan su función integrando distintas disciplinas en su proceso de producción. La siguiente tabla, elaborada en base a Ugarte (2000a), propone una síntesis y

breve definición de algunos de los ámbitos de actuación en los que operan los organismos de inteligencia:

Tabla 1 Ámbitos de la inteligencia¹

Ámbito	Alcance
Inteligencia exterior política	Las políticas tanto externas como internas han tenido en todo tiempo importancia fundamental para la inteligencia. Fundamentalmente los cambios políticos.
Inteligencia militar	Nivel estratégico militar, capacidades, vulnerabilidades y probables cursos de acción en materia militar de los países extranjeros de interés para la Defensa.
Inteligencia científica y tecnológica	Grado de progreso científico y tecnológico de los países y regiones de interés posee fundamental importancia para las políticas exterior y de defensa de todo país.
Inteligencia económica	Consiste en recolectar y analizar datos económicos para apoyar a la política económica, exterior y de defensa de un país. Enfoque dirigido hacia la obtención y análisis de la información requerida por los formuladores de las políticas. Evolución económica de los países de interés, o los riesgos y oportunidades que para el propio país se derivan de una determinada situación económica mundial o regional.
Inteligencia ecológica o ambiental	Existe un interés por parte de los gobiernos de monitorear el eventual agravamiento de la situación ambiental y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos y los que están por asumirse en esta materia. Este asunto plantea delicadas cuestiones políticas entre los países industrializados, causantes mayoritariamente de los factores antes aludidos, y los países en desarrollo, cuyo comportamiento podría agravar significativamente la situación, a través de la destrucción de árboles y la industrialización despreocupada del problema ecológico.
Inteligencia criminal o policial	La necesidad de enfrentar a las organizaciones criminales a través de un trabajo paciente, coherente y de largo término, ha ocasionado que instituciones de carácter policial deban emplear metodologías propias de la actividad de inteligencia.

¹ Elaboración propia en base a Ugarte (2000a).

Las definiciones vertidas en este apartado caracterizan a la inteligencia en su conjunto como una función que como tal no es común. En los términos de Ugarte (2000a):

Por el sigilo con el que lleva sus pasos; la protección del secreto respecto de sus fuentes y métodos, así como en muchos casos, de las identidades involucradas en ella; la habitual existencia de limitaciones –de diverso grado, según los países- al control de los fondos con que se lleva a cabo; el empleo de técnicas e instrumental sofisticado que le permite penetrar todos los aspectos de la privacidad de los habitantes; su carácter sensiblemente oneroso para el Estado, respecto de otras actividades, todo ello determina la necesidad de establecer precisos límites a la competencia de los órganos y organismos de inteligencia y, a la vez, un adecuado control (p. 53).

En consecuencia, Ugarte (2000a) señala que en los países caracterizados por la vigencia y fortalecimiento del sistema democrático, la actividad de inteligencia en el interior del país tiene claros y precisos límites. En esta línea se inscribe la presentación investigación en el esfuerzo de sistematizar el alcance de las reformas democráticas de los SI acontecidas en AL en el marco de los procesos de democratización en los casos bajo análisis, abordando específicamente la dimensión presupuestaria de la función inteligencia.

3.2. Los procesos de democratización de la inteligencia en América Latina

La particularidad de la democratización de la inteligencia en el contexto Latinoamericano, debe entenderse, de acuerdo a Andregg & Gill (2014), desde el hecho de que sólo Colombia cuenta con elecciones democráticas desde la década del 60. A pesar de las limitaciones y los reparos por la violencia que ha sido característica del caso, no se registran democracias más añejas, siendo los procesos de transición democrática a partir de gobiernos militares el denominador común de la historia reciente en la región.

Por lo tanto, los autores destacan como elemento central en los procesos de democratización en América Latina, el desafío de remover a los militares de las agencias de inteligencia y seguridad, limitando sus competencias a los asuntos de defensa (Andregg & Gill, 2014). En el mismo sentido, Fontana & Bataglino (2001), plantean que las transiciones latinoamericanas deben entenderse a partir del desafío al que se enfrentaron las nuevas democracias de propiciar la supremacía civil sobre las agencias de inteligencia.

En “Comparing Intelligence Democratization”, Andregg & Gill (2014), exponen que en los regímenes autoritarios los organismos de inteligencia se abocaron a sostener a los gobiernos defactos y a la supresión de la oposición. Por lo tanto, el retorno al orden democrático presenta el desafío del control y supervisión para que no ocurran desvíos respecto a su función de protección del Estado, garantizando la legalidad y preservando los derechos individuales, y como institución pública, sujeta a los principios de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos afectados.

Por ello, en los procesos latinoamericanos de transición democrática, la capacidad de poner en práctica mecanismos de control y supervisión resulta un desafío central para la democratización del sector. En este esfuerzo, la dinámica de la democratización no ha resultado homogénea, observándose diferencias en las fórmulas utilizadas, el tiempo transcurrido y los resultados logrados, condicionados por los legados particulares, las circunstancias históricas y los entornos estratégicos (Estévez, 2014).

Si bien, los nuevos marcos normativos surgen producto del consenso político y social para la reforma del sector, más importante resulta analizar en qué grado las prácticas democráticas se internalizan en su funcionamiento. Ello implica prestar atención al rol de los organismos de inteligencia, toda vez que no debe esperarse que lleven a cabo una autoreforma y de la élite política en su voluntad de promover la implementación de las prácticas democráticas en la actividad (Otamendi & Estévez, 2018).

La suposición de que mediante una mera reforma normativa y la instauración de un jefe civil resultan suficientes para la democratización del sector, se reiteran como errores que distraen el eje de las dinámicas que imponen las burocracias profesionales que configuran la operatoria real de la actividad. Al respecto, Estévez (2017), señala entre las deficiencias de la gestión de la inteligencia, la poca capacidad para controlar y administrar los gastos secretos, la falta de acceso y de control sobre tecnologías sensibles, y la falta de capacidad para lidiar con las crisis cuando surge un escándalo de inteligencia

Como se ha abordado en las secciones precedentes, las reformas a la inteligencia tienen lugar por dos factores, escándalos y procesos de democratización. Estos hechos no sólo se producen en los países latinoamericanos que atravesaron transiciones democráticas, sino que la gobernanza de la inteligencia es aún muy reciente en las democracias consolidadas (Gill, 2016). De aquí que deviene en un tema especialmente propicio para el análisis comparativo, al consistir en un conjunto común de actividades que se realizan de diferente manera en función de la

“cultura de la inteligencia” característica de los casos particulares (Davies & Gustafson, 2013:7).

En lo específico al ámbito regional, existe un consenso en torno a la utilidad de analizar los avances realizados en materia de las relaciones cívico-militares en AL y especialmente en Argentina y Brasil, en el marco de los procesos de transición democrática. Al mismo tiempo, estos avances permiten considerar la influencia del legado sobre las estructuras de inteligencia existentes, resultando el proceso de democratización en AL el factor distintivo a la hora de evaluar las similitudes y diferencias respecto a las trayectorias observadas entre los casos estatales - ya sea a nivel regional como en relación a los estados con mayor tradición democrática- (Ugarte, 2000a; Andregg & Gill ,2014; Gill ,2016).

Al respecto, Gómez de la Torre (2009), plantea:

Las transiciones a la democracia en América del Sur y los procesos post-autoritarios dejaron varios temas pendientes a modo de cabos sueltos de la nueva agenda pública en estado de derecho, particularmente en lo que respecta al sector de la seguridad nacional. Verdadero agujero negro constituyó la entonces elaboración de las políticas nacionales y normas legales para el sector inteligencia, actividad sumamente cuestionada y estigmatizada, y especialmente vinculada a los clásicos regímenes de seguridad nacional que imperaron en el continente durante la Guerra Fría, la contención al comunismo, la lucha contrasubversiva y toda una panoplia de proyectos políticos dictatoriales civiles y militares. El proceso de una afirmación de cultura de inteligencia y de establecimiento de la necesaria supervisión a los sistemas y agencias, continúa siendo una tarea inacabada y hasta en algunos casos frustrada de nuestros regímenes políticos (p 119).

En el contexto de Guerra Fría, la Doctrina de la Seguridad Nacional tuvo su correlato en la reorganización de servicios de inteligencia en AL como modelo de policía política o chekas tropicales, marcados por la etapa dura de contención al comunismo. La Argentina peronista y el Brasil autoritario del general Gaspar Dutra a mediados de los años cuarenta, perfilaron la Coordinadora de Informaciones del Estado (CIDE) y el Servicio Nacional de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI) respectivamente, marcando un punto referencial de partida en América del Sur de los servicios originalmente secretos (Gómez de la Torre, 2009).

Culminada la Guerra Fría, se produce un tenue debate en torno a la necesidad de su reconfiguración, con el objetivo de contener el poder fáctico que ostentaban los servicios de inteligencia como resultado de un accionar con suma liberalidad y sin mayores atisbos de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y prácticas mínimas de verificación ex post. La respuesta para este dilema se concentró en generar herramientas que pudieran actuar como contrapesos políticos (Gómez de la Torre, 2009).

En este sentido, la creación de la Comisión Bicameral de Fiscalización de Seguridad Interior e Inteligencia en Argentina mediante la sanción de la Ley N° 24.059 en 1991 constituyó la norma propulsora. Varios años después, se promulgaron diversas leyes, siendo las primeras de ellas, la Ley N° 9.883 de creación del nuevo Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) y de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) en 1999, y la Ley N° 25.520 que en 2001 instituye el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) en Argentina.

De acuerdo a Otamendi & Estévez (2018):

Desde el neoinstitucionalismo y el *path dependence* se podría argumentar que cada momento histórico de un país tiene su contraparte en la estructura de seguridad e inteligencia. Esto a su vez está condicionado por su contexto estratégico, los procesos históricos, la cultura política, las tradiciones y los legados (pp 18-19).

Por ello, se procederá siguiendo el esquema de Andrew & Gill (2014), al análisis del legado, los procesos de reforma y el estado actual a los fines de extraer similitudes y diferencias. Al mismo tiempo, se indagará mediante la operacionalización de la dimensión presupuestaria el potencial para el entendimiento del alcance de la democratización en los procesos de reformas democráticas de los SI en Argentina y Brasil desde una perspectiva comparada.

4. Metodología

Toda la información cuantitativa utilizada en esta tesis se origina en datos oficiales públicos de los gobiernos de Argentina y Brasil. La búsqueda, clasificación, ordenamiento y conclusiones arribadas fueron realizados por este tesista de la manera que se explica en este capítulo.

El método de análisis comparado de similitudes y diferencias es el seleccionado para el estudio aplicando en su desarrollo técnicas propias de las metodologías cuantitativas y cualitativas. El estudio es longitudinal y retrospectivo, abarcando desde la puesta en vigencia de las normativas hasta el año 2020, a los efectos de presentar las conclusiones que se desprendan del análisis

comparativo de las similitudes y diferencias observadas en los procesos de reformas.

La elección del método comparado de similitudes y diferencias descansa en las consideraciones presentes en el abordaje internacional y regional de los procesos de democratización de la inteligencia, combinando como principales referencias los trabajos de Andregg & Gill (2014), y Otamendi & Estévez (2018). Actualmente, existe un consenso académico en la pertinencia tanto de los estudios de casos como las comparaciones para generar hallazgos en los estudios de los procesos de reformas de los SI (Caparini, 2014).

En “Comparing Intelligence Democratization”, Andregg & Gill (2014), dan cuenta de que la mayoría de los estudios son tributarios del enfoque “histórico institucionalista”, siendo la estrategia predominante en el estudio de la democratización de la inteligencia. Ello resulta de un entendimiento del poder de los organismos de inteligencia por sobre la institucionalidad de los estados y los procesos políticos conexos, siguiendo una lógica histórica de democratización y “desdemocratización” (Bruneau & Boraz, 2007).

Por su parte, Cepik & Ambros (2014) y Estévez (2014) recogen conceptos de la biología evolutiva y ciencia política para enmarcar sus estudios en términos del debate entre “dependencia de la trayectoria” y “equilibrio puntuado”, a partir del impacto específico de las crisis y la adaptación de los sistemas. Al introducirse el método comparado, Andregg & Gill (2014) distinguen al menos tres enfoques, a saber: el de las "subregiones" donde hay importantes semejanzas históricas y culturales para explicar similitudes y/o diferencias significativas entre casos (Caparini, 2014; Estévez, 2014); la “selección de estados” sobre la base de niveles de desarrollo económico y social semejantes (Cepik & Ambros, 2014); “comparaciones entre períodos de tiempo”, para examinar las diferencias entre el antes y después de un evento crítico (Matei, 2014).

De acuerdo, al neoinstitucionalismo y el *path dependence*, cada momento histórico tiene su contraparte en la estructura de inteligencia en cada estado, en el que operan para su configuración el contexto estratégico, los procesos históricos, la cultura política, las tradiciones y los legados (Brandão, 2010; Bruneau & Boraz, 2007; Coates, 2013; Estévez, 2014; Markowitz, 2011; Piedra Cobo, 2012; Ravndal, 2009; Zegart, 1999). En este marco, Estévez (2014) y Otamendi & Estévez (2018), analizan los desafíos pendientes y las dificultades generales en los procesos de democratización de la inteligencia en AL, problematizados como “enclaves autoritarios” de dictaduras cívico-militares, dando cuenta de que los casos ofrecen particularidades de acuerdo a la combinación de los factores.

La conceptualización de “enclaves autoritarios” indica que los cambios normativos no implican por sí sólo democratización, sino que resulta necesario atender el grado de internalización de la democracia en la élite política y fundamentalmente en el funcionamiento real de los organismos de inteligencia (Otamendi & Estévez, 2018). Con este norte, Otamendi & Estévez (2018), sobre la base del trabajo de Gill (2016), proponen “la Matriz de Gobernabilidad Democrática de la Inteligencia (GDI)²” para evaluar el grado de democratización de los SI.

Esta matriz adaptada al contexto latinoamericano incluye “dimensiones que hacen al control político y a la supervisión -económica, externa y pública-, los criterios de reclutamiento y entrenamiento del personal, y las normas y prácticas para la recolección de información de inteligencia” (Otamendi & Estévez 2018, p 16). De este modo la matriz se organiza a través de ocho dimensiones, a saber: Legislación; Supervisión económica-financiera; Control político; Reclutamiento; Capacitación; Recolección de información; Supervisión externa, Supervisión Pública. Asimismo, propone un total de 52 preguntas a los fines de operacionalizar las distintas dimensiones.

En específico, esta investigación se inserta en la segunda dimensión de la matriz “supervisión económica” que refiere al uso de los recursos financieros, con especial foco en la existencia de normas y procedimientos vinculados a los gastos secretos, la existencia de registros, la proporción de gastos reservados sobre el total del presupuesto, entre otros aspectos (Gómez de la Torre Rotta, 2013). No obstante, la dimensión presupuestaria comprende también a las preguntas de otras que guardan relación con los recursos afectados a la función en la Matriz GDI.

Así también, se abordarán las ocho dimensiones de la matriz a los efectos de precisar el aporte específico de valor de la dimensión presupuestaria para el entendimiento del alcance de los procesos de reforma. En todo caso, resulta una invitación para profundizar sobre otras dimensiones, tal como este trabajo lo hace con la presupuestaria. De esta forma, las preguntas guías de base disparadoras para el análisis y la operacionalización de la dimensión presupuestaria serán las siguientes:

² Para mayor detalle se ofrece la Matriz completa en el Anexo.

Tabla 2 Dimensión presupuestaria

Dimensión en Matriz GDI	Pregunta
1. Legislación	1.10. ¿La ley establece los procedimientos para usar fondos públicos?
2. Supervisión económica-financiera	2.1. ¿Se informa el presupuesto de inteligencia en el presupuesto general?
	2.2. ¿Se recurre a normas y procedimientos para que la agencia dé cuenta de sus gastos regulares y secretos?
	2.3. ¿Cuál es la proporción entre el gasto público y el secreto?
	2.4. ¿Hay algún abuso informado de gastos secretos?
3. Control político	3.4. ¿Las autoridades políticas son las que determinan el presupuesto de las agencias con acuerdo legislativo?
7. Supervisión externa	7.5. La Comisión Parlamentaria de Supervisión ¿Tiene acceso a la información secreta? ¿Tiene acceso a la información referida a los gastos secretos?

El foco en los gastos secretos se sustenta en el acuerdo de que las políticas y prácticas que revisten carácter reservado³ resultan un elemento central a considerar en el estudio de la evolución del sector de inteligencia (Estévez, 2007). No obstante, el secretismo puede no ser exclusivo a la función inteligencia, aseveración que puede extenderse a los gastos secretos o reservados, o a la existencia de procedimientos especiales para la autorización y rendición de gastos con destino a ciertas actividades estatales cuya financiación provienen de recursos del erario público.

De este modo, tanto en las viejas como en las nuevas democracias, se observa a partir de la Guerra Fría una tendencia a realizar un “baño de transparencia” sobre los SI. En las transiciones latinoamericanas, las nuevas democracias se enfrentaron al desafío de propiciar la supremacía civil sobre las agencias de inteligencia (Fontana & Bataglino, 2001). Ello implica, que el desarrollo del sector en general y la cuestión del secretismo en particular, debe entenderse en

³ Los términos reservados o secretos se utilizarán indistintamente a lo largo del trabajo. Se refiere a gastos incluidos en el presupuesto del estado, destinados a la seguridad interior o exterior, y de los cuales no se deben rendir cuentas (RAE, “fondos secretos”).

su relación con los procesos de reorganización y democratización de los aparatos de defensa, seguridad e inteligencia (Estévez, 2007).

En esta línea, se desarrollará la secuencia para el análisis de los procesos de democratización propuesta por Andregg & Gill (2014). Por lo tanto, la exposición de los casos se organizará a partir de los tres momentos propuestos: el legado, el cambio o proceso de transición en su concepción dinámica, y el estado actual.

Andregg & Gill (2014), dan cuenta de que los procesos de reformas a la inteligencia no operan en el vacío. El ejercicio del análisis comparado precisa de la comprensión del punto de partida de los procesos de reformas y los factores presentes en los distintos casos que conforman “el legado” a partir de los cuáles se plantea la democratización sobre el sector, constituyendo el primer momento.

El segundo momento, denominado de “cambio dinámico”, permite reconocer las coyunturas críticas e identificar los factores que operan para el avance y/o retroceso de la reforma. En otras palabras, indaga sobre el proceso mismo, entendido como un fenómeno continuo, donde confluyen determinadas configuraciones de elementos y coyunturas específicas que permiten dar cuenta de los efectos en términos de cambio y/o resistencia.

Entre estos elementos o factores sociales, Andregg & Gill (2014) destacan las estructuras culturales, reglamentarias e institucionales que proveen el contexto para propiciar el cambio o resistirlo. Por otra parte, el análisis debe dar cuenta de los contextos históricos y los balances de poder en el tablero internacional, en su relación con la configuración de los escenarios políticos regionales y nacionales.

Dada la naturaleza de la actividad, el secretismo y su regulación, deviene en un componente clave para el análisis de la evolución de la inteligencia en una sociedad determinada (Cepik & Ambros, 2009; Estévez, 2007). Por ello, resulta necesario abordar las coyunturas críticas que interpelan el hermetismo característico de los SI y las configuraciones de factores sociales que dan lugar a los acontecimientos de cambios en favor de la publicidad y transparencia.

La disyuntiva no debe plantearse en términos dicotómicos, sino en cómo conciliar el secretismo y la rendición de cuentas para un funcionamiento transparente, que concilie los principios de publicidad y eficacia en el funcionamiento de los SI (Ugarte, 2000a; De la Torre Rotta, 2016). Luego de la Guerra Fría, período caracterizado por el hermetismo de los SI a escala global, los estados democráticos convergieron hacia un intento de solución de este dilema a través del

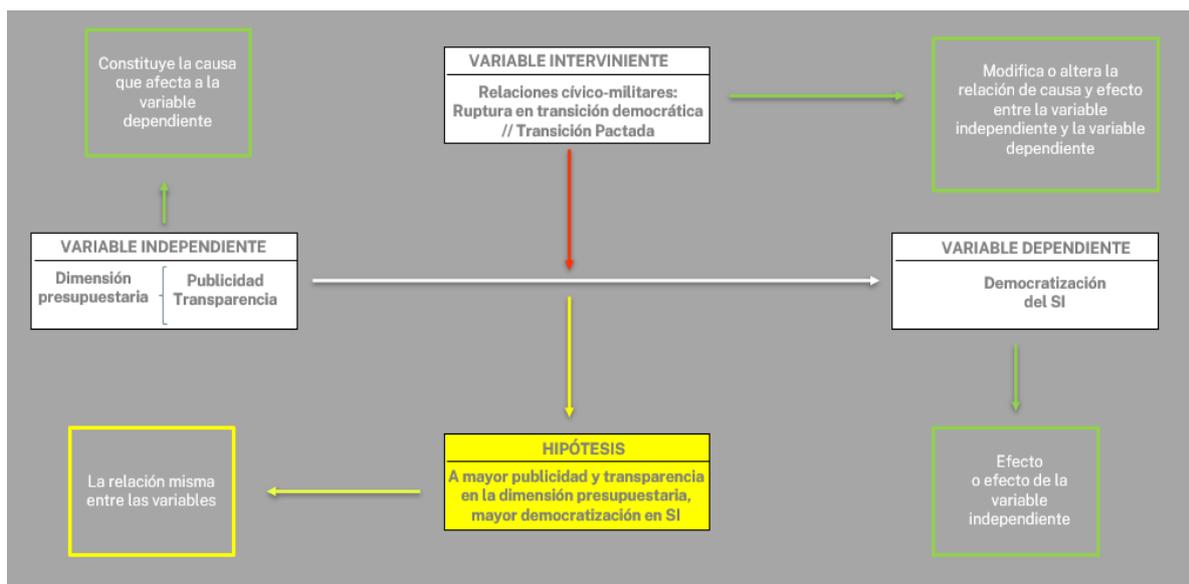
desarrollo de mecanismos de control y supervisión sobre la actividad como parte de innovaciones parciales e integrales sobre los marcos regulatorios.

El tercer momento, o “estado actual”, consiste en responder a partir del análisis institucional y presupuestario a la pregunta de investigación. Es decir, definir la actualidad de los SI implica aproximar conclusiones respecto a las similitudes y diferencias en clave de los tres momentos desprendiendo potenciales explicaciones. El último y tercer momento de la investigación, marca el paso de las fuentes secundarias a las primarias.

El siguiente cuadro plasmas la hipótesis que guía esta investigación. Considera una variable independiente (publicidad y transparencia de los sistemas de información) mediante el pormenorizado análisis de la información presupuestaria de Argentina y Brasil. Cabe notar que se trata de un análisis que no tiene precedentes en ninguno de los dos países.

Considera como variable interviniente a las particularidades de la historia de Argentina y Brasil, en particular, las relaciones cívico-militares, el regreso a la democracia y la transición entre los regímenes autoritarios y los votados por el pueblo. Finalmente, arriba a considerar la variable dependiente, el grado y alcance de la democratización de los sistemas de inteligencia en Argentina y Brasil.

Ilustración 1 Hipótesis y variables



Para este estudio se utilizaron fuentes de información primarias, a saber: el plexo normativo que regulan los SI y la información de la ejecución presupuestaria de los Sistemas de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF) y Brasil (SIAFI). A partir de la arquitectura

legal de los SI y de la información presupuestaria, se combinarán los clasificadores del gasto para obtener un análisis sistematizado a los fines del análisis comparado.

La viabilidad de la estrategia descansa en la similitud de los sistemas y clasificadores presupuestarios en ambos casos, en razón a la necesidad de ajustarse a los requerimientos de las instituciones financieras internacionales y globales. Asimismo, el análisis presupuestario se llevará cabo en base a la ejecución presupuestaria anual, es decir, una vez que se formaliza la obligación de pago de los créditos por parte del Estado - base devengado y liquidado de acuerdo a las etapas de ejecución en Argentina y Brasil, respectivamente-, toda vez que indica que los créditos fueron efectivamente ejecutados.

Se aplicarán técnicas propias de la estadística descriptiva, siendo necesario el relevamiento, procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos para sistematizar la información presupuestaria de la totalidad de los ejercicios anuales comprendidos. Tanto en Argentina como en Brasil, portales oficiales facilitan el acceso a las bases de datos abiertas de sus sistemas de información financiera, ESIDIF⁴ y SIAFI⁵, respectivamente.

Para ello fue necesario acceder a los portales de datos abiertos que disponen el Ministerio de Economía de la Nación para el caso de Argentina y del Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto para el caso de Brasil. En el caso de Argentina se consultaron las bases del presupuesto anual ejecutado entre los años 2003 y 2021 y para el caso de Brasil se realizaron las consultas sobre el Panel de Presupuesto Federal para obtener la información de la ejecución presupuestaria anual entre los años 2001 y 2020, en ambos casos los datos provienen de los respectivos Sistemas de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF) y Brasil (SIAFI).

Tanto el análisis de los datos, como las tablas que los ordenan y clasifican como los gráficos que se basan en ellas fueron realizados por este tesista. Las fuentes utilizadas provienen de información oficial accesible en los presupuestos de Argentina y Brasil. Se relevó la información de la ejecución presupuestaria en Argentina, entre los años 2003 y 2020, y en Brasil, entre los años 2001 y 2020, para la realización de los gráficos incluidos en los apartados la ejecución presupuestaria en Inteligencia en Argentina y la ejecución presupuestaria en Inteligencia en Brasil. Cada una de las tablas mencionadas se realizó a partir del relevamiento y el ordenamiento de los datos a partir de consultas específicas a los respectivos Sistemas de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF) y Brasil (SIAFI).

⁴ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

⁵ https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymou=true

En otras palabras, la estrategia de operacionalización de la variable dimensión presupuestaria puede organizarse en función de los siguientes interrogantes: ¿Es posible precisar la totalidad de los gastos afectados a los SI? y ¿En qué se gastaron los recursos asignados a los SI? Aquí las respuestas apuntan al objeto de investigación, es decir al abordaje de la dimensión presupuestaria de los recursos afectados a la función inteligencia de acuerdo al ordenamiento normativo producto de los procesos de reformas en general, y en específico, en términos de publicidad y transparencia dada la criticidad del secretismo del objeto de análisis.

En el mismo sentido, se dará respuesta a los interrogantes: ¿Quién gasta?, ¿Para qué?, ¿En qué? y ¿Qué cambios se observan a través del tiempo? En suma, a partir de este ejercicio de análisis se procederá a aproximar las similitudes y diferencias observadas entre los casos, así como, las conclusiones respecto del alcance en términos de publicidad y transparencia de acuerdo a lo estipulado por los respectivos marcos legales.

El Clasificador del Gasto por Función permitirá comenzar con el dimensionamiento del gasto total destinado al sector y ponderar su peso específico en relación al presupuesto del gobierno federal y de sectores conexos, como Defensa y Seguridad. Seguidamente, la ejecución se analizará de acuerdo al Clasificador del Gasto Institucional, que permitirá cotejar la asignación efectiva a la luz de la composición establecida por las leyes de creación de los SI, es decir, los distintos organismos que ejecutaron los créditos correspondientes a la actividad.

En los casos analizados, los SI están compuestos por subsistemas de inteligencia militar e inteligencia criminal/policial -componentes de defensa y seguridad, respectivamente-, sujetos a la coordinación de un organismo central -actualmente Agencias Nacionales-, que depende directamente de la Presidencia, como distinción principal. A su vez, al interior de los componentes de defensa y seguridad, distintos organismos en la órbita de las carteras ministeriales del Poder Ejecutivo (PE) como en las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y de Seguridad integran los SI.

Además, en el caso de Brasil, existen otros organismos por fuera de los sectores de defensa, seguridad y la agencia central, que conforman el SI, cuya ejecución presupuestaria estará sujeta al análisis y será cotejada por medio del clasificador institucional. En todo caso, se procederá a la desagregación de la ejecución presupuestaria de acuerdo a las distintas agrupaciones institucionales que resulten de utilidad para el análisis.

Además de los clasificadores presupuestarios funcionales e institucionales, se utilizarán las clasificaciones presupuestarias programáticas y según el objeto de gasto a los efectos de

responder las preguntas referidas anteriormente. El Clasificador Programático o por Estructura Programática, en Argentina y Brasil respectivamente, permite apreciar el destino del gasto en su relación con los programas de políticas del gobierno. Mientras el Clasificador del Gasto por Objeto o por Naturaleza del Objeto de Gasto, en Argentina y Brasil respectivamente, permite identificar e individualizar el destino del gasto en función de los bienes y servicios adquiridos, las transferencias realizadas y las aplicaciones financieras generadas.

El análisis se ordenará procediendo hacia la desagregación de los distintos componentes que integran los SI. Se comenzará por el dimensionamiento general de los gastos correspondientes a la función, luego se abordará su distribución y ejecución interinstitucional de acuerdo a la distinción funcional, para finalizar el análisis funcional e institucional con la distribución intrainstitucional de los distintos componentes del sistema. Sobre el mismo, se procederá al análisis del objeto o grupo de naturaleza de gasto, a los efectos de dilucidar el perfil productivo de los organismos que conforman los SI. Por último, se pondrá el foco en el dimensionamiento de los gastos reservados o acciones de carácter secreto, analizando su distribución y evolución a través del tiempo.

A tales efectos se define como interinstitucional a la distribución de los recursos entre las distintas instituciones de acuerdo a un primer nivel de ordenamiento organizativo o jerárquico de la administración, que engloban bajo su dependencia un conjunto de organismos que conforman los SI. Mientras que como intrainstitucional, se entiende a la distribución entre estos organismos en torno a un segundo nivel de desagregación. En términos presupuestarios las instituciones del primer nivel en Argentina se denominan Jurisdicción y las de segundo Subjurisdicción. En Brasil, las de primer orden se denominan Organismo Presupuestario y las de segundo Unida Presupuestaria.

Cabe destacar que los valores monetarios se analizarán utilizando valores constantes, tomando como referencia de conversión para el tipo de cambio el valor de dólar promedio que ofrece el Banco Mundial⁶, a modo de obtener una medida que posibilite la comparación entre los casos. De este modo, se propone un análisis integral del presupuesto asignado a los SI abordando el gasto total afectado a la función, la distribución entre los distintos componentes y su destino, los niveles de ejecución, su evolución y variación temporal respecto de otros indicadores presupuestarios en perspectiva comparada.

La evidencia que resulte del análisis cuantitativo de la ejecución presupuestaria permitirá

⁶ <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.ATLS>

extraer conclusiones respecto a las similitudes y diferencias entre los casos, tanto en lo atinente a la especificidad de la dimensión presupuestaria en cuestión, cómo respecto a su relación con los procesos de reformas. Es decir, se abordarán los resultados de publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria como correlato de las previsiones normativas instruidas en Argentina y Brasil, en clave de su contribución para el entendimiento del alcance en la democratización de los procesos de reformas democráticas de los SI.

Tercera Parte.

5. Desarrollo

5.1. El legado

En el contexto del clima de posguerra de Guerra Fría tiene lugar en AL un proceso de institucionalización de los SI (Curti, 2015). La creación en 1946 de la Coordinación de Informaciones del Estado (CIDE) en Argentina y el Servicio Nacional de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI) en Brasil inauguraron un proceso en la región cuyo alcance tuvo una envergadura global.

A los primeros dos casos latinoamericanos, que incluso antecedieron a la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en 1947, se le sumarían con el correr de los años otros estados de la región. Entre estos, en 1947 la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en México, en 1953 el Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiana (SIC), en 1964 la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) y la Dirección de Inteligencia de la Armada (DINA) en Chile, en 1969 la Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención en Venezuela, en 1979 la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) en Ecuador (Curti, 2015).

La referencia a la institucionalización de los SI no debe confundirse con el comienzo de la actividad, toda vez que tal como sucedió en otras latitudes existían organismos abocados a la función en el ámbito de las FF. AA. En este sentido, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se dio un proceso de organización o reorganización de los SI sobre la base de propiciar la coordinación del funcionamiento de los organismos existentes, fundamentalmente los correspondientes al ámbito castrense. Este proceso debe entenderse a la luz del nuevo tablero geopolítico de la posguerra.

El clima de Guerra Fría resulta determinante en el entendimiento de los procesos de organización de los sistemas de inteligencia en la región, en específico las consecuencias derivadas de la adopción de la agenda de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Dicha Doctrina, impulsada desde los Estados Unidos para intervenir sobre otros estados, auspició la intervención de las FF. AA en el orden interno de los gobiernos de la región, con el objetivo último de evitar que los estados se inclinarán hacia el eje soviético (Ugarte, 2000a; Curti, 2015).

Si bien durante las décadas del 60 y 70, los SI en Argentina y Brasil atraviesan un proceso de convergencia hacia un modelo latinoamericano característico del período de Guerra Fría,

cobrando forma especialmente durante los gobiernos militares, pueden apreciarse algunas diferencias respecto a la trayectoria temporal. Sin perjuicio de esta distinción, en todos los casos, los SI estuvieron al servicio del ejercicio de poder de las FF. AA. (Ugarte, 2000a).

Asimismo, como desarrolla Morales (2016) en su trabajo sobre las labores y dispositivos de inteligencia en Argentina y Brasil, durante la vigencia de los regímenes militares,

Junto a la estructuración de un Estado represivo, existieron amplias redes estatales encargadas de las labores de recopilación y sistematización de las informaciones recogidas, tareas que por cierto también se desarrollaron en los años previos a la llegada de los militares al poder (p 68).

El autor desarrolla como la actuación tuvo lugar a partir de los objetivos que cada Estado se había trazado a través de una doble dimensión: inteligencia y represión.

Los años más oscuros de la represión cívico-militar de los sesenta y setenta corrieron en paralelo a las modificaciones que crearon un nuevo tipo de Estado y régimen político. El Estado Burocrático Autoritario bajo control militar, conceptualizado por Guillermo O´Donnell (1982), deviene como correlato de la respuesta de la burguesía ante la amenaza que presentaban las demandas de cambios sociales, económicos y políticos de sectores mesocráticos y populares.

Los casos de Argentina y Brasil, según O´Donnell (2004), fueron claros exponentes de la materialización más representativa que definieron de mejor forma a este tipo de Estado, tanto en su alianza con la burguesía capitalista como en su carácter cooptativo excluyente y reactivo frente a la movilización social. Al respecto, Paredes (2004) precisa sobre los regímenes militares latinoamericanos, identificando los casos brasileños entre los años 1964-1985 y argentino 1966-1970 como dictaduras burocrático-desarrollistas, y a la Argentina, esta vez en la etapa 1976-1983, como terrorista y neoliberal.

La acción represiva de los sistemas y organismos de inteligencia bajo la expresión de Estado paralelo, de acuerdo a Mc Sherry (2009), constituía el lado invisible, estrechamente ligado a la cara visible de un régimen predatorio. De este modo, la represión llevada a cabo por las estructuras de ese Estado paralelo operó, de manera invisible, en una suerte de acción/negación de las violencias cometidas, para permitir la continuidad del proyecto autoritario militar.

La inteligencia en los países de AL durante las décadas de los 60 y 70 respondía, de acuerdo a Ugarte (2000a), al modelo político vigente denominado “Estado de seguridad nacional”. En palabras del especialista, este modelo se caracterizó por:

El ejercicio del poder por parte de las Fuerzas Armadas, que intervinieron en la política de los respectivos países con la finalidad de materializar la lucha contra la penetración ideológica por parte del bloque oriental, rol que les fuera asignado en el marco del Sistema Interamericano de Defensa; elaboración de bases doctrinarias que justificaban tal circunstancia, como necesaria para llevar adelante con eficacia la aludida lucha; conformación de las Fuerzas Armadas y de sus organismos de inteligencia, en función de los requerimientos de tal conflicto; confusión del concepto de defensa, con la política general del país, y supresión de toda diferencia entre la defensa nacional y la seguridad interior del país; consecuente subordinación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad a las Fuerzas Armadas (Ugarte, 2000a, p 84 y 85.).

Sin embargo, como expone Morales (2016), la apelación a la Doctrina de Seguridad Nacional para explicar el componente ideológico de las FF. AA en el Cono Sur resulta incompleta. En base a las experiencias de Francia en Indochina y Argelia, al promediar el siglo, toma forma la Doctrina de la Guerra Revolucionaria, a través de la cual, sus altos mandos plantearon las bases operativas para enfrentar a un nuevo tipo de combatiente cuya particularidad residía en un fuerte contenido ideológicos. En todo caso, ambas doctrinas fueron factores de contextos que moldearon el contenido antisubversivo de las FF. AA. en AL (Morales, 2016).

Por lo tanto, las labores de inteligencia, en las décadas de los 60 y 70 fueron orientadas al calor de estas doctrinas, otorgándoles un rol decisivo en la lucha antisubversiva (Morales, 2016). Este esquema devino en el exponencial aumento del presupuesto de las instituciones castrenses que experimentaron los estados de la región durante los gobiernos militares. A modo de ejemplo, Stepan (1988), observa que en Argentina el gasto militar en 1975 tenía un peso del 1,4% sobre el PBI, para ascender entre 1976 y 1983 al 3,2%.

La comparación de los casos Argentina y Brasil permite delinear, en base a Ugarte (2000a), las características de un modelo latinoamericano de SI vigente durante la Guerra Fría. En estos casos, a partir de la toma del poder por parte de los gobiernos militares, se observa un patrón común en el desarrollo de la inteligencia, caracterizado por la creación de poderosas agencias para la coordinación del sistema y de los organismos de inteligencia precedentes, con la finalidad de cooperar con la misión asumida por las FF. AA de garantizar el ejercicio de gobierno, controlar el frente interno y evitar la penetración del eje soviético.

En Brasil, las FF. AA. derrocaron al gobierno de Goulart en 1964, inaugurando un período de dictadura cívico-militar que se extendería por casi veinte años. No obstante, el período de mayor represión política no estuvo concentrado en los meses inmediatamente posteriores al golpe militar, sino al finalizar la década de los sesenta. En este sentido, Morales (2016), identifica la existencia de tres fases diferenciadas a lo largo de la dictadura brasileña: 1964-1968, en donde se asienta una estructura jurídica y legal que legitima al gobierno; 1969-1974 como una etapa en que recrudece la violencia y represión pero que al mismo tiempo coincide con los años del esplendor económico; 1974-1985, en donde se observa un período de apertura y transición hacia la democracia.

Los rasgos distintivos del SIN de Brasil fueron la concentración en un organismo de las funciones de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, ausencia de límites claros a sus campos de acción e inexistencia de control, a pesar de su dependencia directa de la Presidencia. La agencia central desempeñaba la coordinación sobre los otros organismos de inteligencia existentes, al mismo tiempo que, contaba con medios propios para la obtención de información y realización de actividades operacionales (Ugarte, 2000a).

En Argentina, si bien se observan particularidades en su trayectoria, la inteligencia durante los sesenta y setenta converge en su configuración hacia estos rasgos, al igual que en el caso brasileño, bajo el común denominador de la acción de los gobiernos militares. En efecto, la creación del Servicio de Informaciones de Estado (SIDE) a través del Decreto “S” 15.078/51, en el gobierno del General Juan Domingo Perón, acentuó la conformación de un sistema de gran complejidad (Ugarte, 2000a). Dicha estructura, estaba conformada por la Coordinación de Informaciones del Ministerio de Guerra mediante el Decreto N° 24.201, que reemplazó a la primer CIDE y, posteriormente con la sanción del Decreto “S” 3063, aludida posteriormente en el Decreto 11.183/54 que estableció la Coordinación de Informaciones de Estado.

De acuerdo al análisis de Ugarte (2000a), el Decreto N° 337/1946, de creación de la “Coordinación de Informaciones del Estado” (CIDE), durante la presidencia de Juan Domingo Perón, estableció el organismo bajo la órbita de Presidencia de la Nación, con el objetivo de establecer un control civil y la coordinación de las estructuras de inteligencia existente. En forma complementaria, el Decreto N°11.183/ 1954 organizó la estructura de los organismos dependientes de la CIDE, comprendiendo a las instituciones nucleadas en el Consejo Federal de Seguridad, que incluía las Fuerzas Policiales y de Seguridad que se encontraban bajo la dependencia del Ministerio del Interior, como a las FF. AA cuya acción estaba circunscripta a la esfera militar-estratégica.

Luego, a pocos días del derrocamiento de J. D. Perón por el autodenominado gobierno de facto “Revolución Libertadora” a través del Decreto “S” N° 776/1956 se estableció en su reemplazo la Secretaría de Informaciones del Estado” (SIDE). De acuerdo al informe del Ministerio de Justicia (2014), a diferencia de su organismo predecesor y con la impronta del gobierno militar, su función residía en la obtención de información con el objetivo de mejorar la conducción de los asuntos del Estado.

El mismo informe (MINJUS, 2014) plantea que el Decreto “S” N° 776/1956 instruía a la eliminación de las estructuras de información secretas ajenas a las FF. AA. En su reemplazo, preveía el despliegue de servicios de información en los organismos de cualquier nivel de gobierno, en función de llevar a cabo los requerimientos instruidos por la SIDE. En todo caso, durante la “Revolución Libertadora”, el aparato se vuelca a la persecución de la disidencia política en el frente interno disponiendo de una estructura de fondos reservados sin ningún tipo de control (Ugarte, 2000a).

La tendencia hacia la convergencia entre los casos cobra vigorosidad tras el derrocamiento del presidente constitucional Arturo Umberto Illia, con la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1966, durante el gobierno militar autodenominado “Revolución Argentina”, el alineamiento con la Doctrina de la Seguridad Nacional colocó al sistema de defensa bajo los auspicios de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas (Ugarte, 2000a). En este marco, el gobierno militar dispuso la creación de la Central de Informaciones del Estado (CNI), a los efectos de ejercer la coordinación del sistema.

La CNI en Argentina, a diferencia de lo sucedido en Brasil, no reemplaza, sino que se integraría a la SIDE, donde residía el poder real, predominando al igual que en el caso brasileño las FF. AA. Los organismos de inteligencia de las FF. AA., se disputaron el poder de la SIDE, cuyo jefe debía ser por estatuto miembro de las instituciones castrenses, particularmente los correspondiente al ejército y la armada, siendo el primero el más poderoso. A la mentada complejidad, debe adicionarse que también las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval), la Policía Federal Argentina y la Casa Militar, contaban con áreas de inteligencia (Ugarte, 2000a).

En el caso argentino, la inteligencia se encontraba completamente supeditada a las tareas represivas, remontándose sus inicios hacia la segunda mitad de los sesenta, siendo previas al golpe militar de 1976. Luego del golpe militar, el Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE), responsable formal de las labores de inteligencia, se apoyaría en los denominados Grupos de Tareas (GT), que constituyeron los aparatos represivos. Los GT estuvieron integrados

fundamentalmente por personal militar, aunque también incluyeron elementos civiles. Estas organizaciones represivas se dividieron en varias facciones, siguiendo en general la división existente dentro de las propias FF. AA. (Morales, 2016).

Los Centros Clandestinos de Detención (CCD), espacios desde donde se extraía información a punta de torturas, cumplieron un rol fundamental en el aparato de inteligencia/represión que se desarrolló en Argentina. Al igual que las acciones represivas, algunos CCD iniciaron su funcionamiento en los meses previos al golpe militar (Morales, 2016). La autora Seoane (2001), ha contabilizado un total de 610 CCD para 1976, cifra que iría reduciéndose progresivamente a medida que pasaban los años. Al momento, existe consenso respecto a que Argentina se diferencia de Brasil por la existencia mucho más marcada de un plan sistemático de abusos, torturas y desapariciones, que interpela constantemente a su sociedad (Morales, 2016).

De acuerdo a Ugarte (2000a), Argentina y Brasil comparten dos características de interés a los fines del presente análisis comparado: son los estados más desarrollados de la región y fueron exponentes del modelo de “Estado de seguridad nacional”. Asimismo, en línea con lo expuesto hasta el momento, el autor plantea como variable crítica para explicar las experiencias nacionales, la trayectoria de desarrollo del sistema democrático, descartando a la luz del caso brasileño, el peso de variables de otra naturaleza, como pueden ser las económicas y demográficas.

Para dilucidar las características de los sistemas de inteligencia de los estados bajo análisis durante la vigencia del conflicto Este-Oeste, Ugarte (2000a), plantea servirse de las observaciones realizadas por Stepan (1988), que oportunamente había utilizado la referencia a la creación del Servicio Nacional de Informaciones (SIN) en Brasil, como ejemplo paradigmático de los países latinoamericanos durante la época indicada. En este sentido, Stepan (1988) argumenta que la caracterización del extinto sistema de la República Federativa de Brasil, puede extenderse a otros casos de la región.

De acuerdo a Stepan (1988), la Ley N° 4.341 sancionada en 1974 de creación del SNI brasileño contaba con las siguientes aspectos constitutivos: 1) era un órgano de la Presidencia; 2) tenía como objetivo supervisar y coordinar las actividades de información y contrainformación en todo el territorio, con especial énfasis en la seguridad nacional; 3) asesoraba al Presidente en todos los asuntos concernientes a la seguridad nacional, incluyendo las actividades de los ministerios, empresas estatales y organizaciones de todo tipo; 4) establecía las conexiones con gobernaciones, municipios y empresas privadas; 5) recolectaba, evaluaba e integraba información, actuando como asesor del Consejo de Seguridad Nacional y coordina la

planificación de su Secretaría General; 6) transmitía la información necesaria a los ministros. Al respecto, Stepan (1988), observa que no hubo sistema en el mundo que haya monopolizado tantas funciones como en el caso del SIN brasileño.

En consecuencia, Stepan (1988), enumeró las características que permitían sustentar la precedente afirmación sobre el SNI: 1) fue la más importante agencia de inteligencia nacional e internacional; 2) el jefe del SNI era más que un ministro del Gabinete, con acceso directo y diario al presidente; 3) tenía el monopolio oficial sobre el entrenamiento de inteligencia en todo los ámbitos militar, civil y privado; 4) era independiente y tenía sus propios agentes en el terreno; 5) tenía por ley una oficina en cada ministerio, en cada empresa estatal y en cada universidad, y en las dependencias regionales mantenían oficinas en las organizaciones estatales, examinando toda la información con un poder de decisión que sólo podía ser revertido por orden del Presidente; 6) la agencia central era responsable de la seguridad interna, la información estratégica y las operaciones especiales, coordinando todas las actividades internas y externas de todos los organismos de inteligencia del sistema; 7) no existían organismos de supervisión.

En suma, el SNI montó una estructura de red omnipresente en todas los ministerios, empresas públicas y niveles locales del estado, así como en la sociedad civil, teniendo como eje al propio SNI y al Estado Mayor de las FF. AA., adquiriendo una dimensión inusitada directamente vinculada a la Presidencia, con acceso a toda información de carácter político-estratégico y aquella vinculadas a la subversión, tanto en el plano interno como externo. Esa red, apoyada por la agencia central y con recursos ilimitados, sin ningún control por parte del Congreso y de la sociedad, ejerció gran influencia en las decisiones de los gobiernos militares (Brigagao ,1985).

Una dinámica similar se dilucida en la Argentina, dando lugar a una red omnicomprensiva de organismos destinados a perpetuar el poder de las FF. AA. En Brasil, el SNI ejerció el predominio sobre los organismos de inteligencia de las FF. AA., mientras que en Argentina, la dinámica fue inversa por parte de los servicios castrenses sobre la SIDE. En definitiva, el poder lo tenían las FF. AA. en el gobierno, la titularidad sobre la agencia central era uno de los factores que podría determinar el predominio ocasional de uno de sus integrantes y, a través de este, garantizar el acceso a la presidencia (Ugarte, 2001).

La Escuela de Superior de Guerra brasileña, mantuvo un predominio indiscutible a nivel regional, en lo que compete a la difusión y el perfeccionamiento de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas que rigieron en materia de defensa, entre fines de la década

del cincuenta y los ochenta. La misma observación aplica para el SNI, como expresión política en el ámbito de la inteligencia de los gobiernos militares latinoamericanos (Ugarte, 2001).

A pesar de ello, en Argentina, rigieron estructuras de inteligencia que poseyeron en su conjunto un poder similar o probablemente mayor que el del propio SNI, aunque con distinta conformación (Ugarte, 2000a). En todo caso, Brasil se distingue por el despliegue de una red institucionalizada a través de un determinado organismo de inteligencia. Esto no evitó, que debido al tamaño y la complejidad del estado brasileño, surgieran compartimientos que dieran lugar a competencias entre agencias, así como también, la conformación formal de instancias de coordinación.

Lo mismo aplica para Argentina, al considerar las competencias y el peso político de los organismos en su conjunto, el poder ejercido por el SI argentino nada tenía que envidiar al brasileño, hallándose ambos conducidos por las FF. AA. (Ugarte, 2000a). A modo de síntesis en relación a las semejanzas entre los casos, Ugarte (2000a) plantea:

Podemos entonces sobre las bases indicadas distinguir un primer modelo de estructura de inteligencia de los países latinoamericanos, durante la vigencia de las doctrinas a que hemos hecho referencia: existencia de organismos de inteligencia no integrantes de la estructura de las Fuerzas Armadas (pero presididos por oficiales militares, generalmente en actividad), con amplias facultades de coordinación de la actividad de inteligencia existente y a la vez de actuación en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, con medios propios para obtener información y poder realizar operaciones de inteligencia, dependientes directamente de la Presidencia de la Nación, con competencias virtualmente ilimitadas y sin control alguno.

El verdadero objetivo de estos organismos y su actividad fundamental consistían en la lucha contra la influencia ideológica del bloque oriental. Por extensión, se ocuparon también de la lucha contra el terrorismo, el comunismo y, en general, la disidencia política.

Tales organismos coexistían con organismos de inteligencia militares, también dedicados a la lucha contra el terrorismo, el comunismo y la oposición política; así como

también a aportar información de interés institucional para las respectivas Fuerzas, e inteligencia estratégica militar, orientada fundamentalmente a los países vecinos (p 97).

En ambos casos, existió una reconfiguración sobre la inteligencia cuando las FF. AA. tomaron el poder. Posteriormente, los organismos de inteligencia fueron el aparato ejecutor de una red estatal que orientó su operatoria al cumplimiento de los objetivos propios de los gobiernos militares. Si bien muchos de los organismos estaban conformados hace tiempo, bajo el mandato militar, reorientaron sus cursos de acción fundamentalmente hacia el interior de sus fronteras, montando un aparato represivo que ocupa las páginas más oscuras y repudiables de la historia de la región.

Cabe destacar, que en la Argentina existió un plan sistemático mucho más marcado de abusos, torturas y desapariciones, que interpela constantemente a su sociedad. La transición en Argentina fue abrupta ante la derrota de la Guerra de Malvinas, encabezando el presidente electo democráticamente Raúl Ricardo Alfonsín, una agenda de enjuiciamiento a los culpables de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura cívico-militar que la distinguió del resto de la región. Mientras que la transición en Brasil estuvo marcada por una década de apertura gradual y negociada encabezada por el mismo gobierno militar. En suma, se observan diferencias en el comienzo de los procesos de transición democrática.

5.2. El proceso de reforma en Argentina

En las postrimerías de la asunción del primer gobierno democrático conducido por Raúl Ricardo Alfonsín⁷, durante la transición por solicitud de las autoridades electas, se deroga la exigencia

⁷ En el retorno a la democracia en Argentina el sistema de partidos políticos se configuró a partir de dos partidos tradicionales, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica (UCR) Radical. En el retorno a la democracia, Raúl Ricardo Alfonsín (UCR), fue el primer presidente quien ejerció su mandato entre 1983 y 1989. Luego, Carlos Saúl Menem (PJ) ocupó la máxima magistratura entre 1989 y 1999.

En las elecciones de 1999 la UCR retornaría a la Presidencia, con la victoria de Fernando de La Rúa, mediante un sello denominado “La Alianza”, que incorporaba al FREPASO, una escisión del PJ, el cual había aportado a la fórmula presidencial al vicepresidente, Carlos Chacho Álvarez. El gobierno de De La Rúa, culmina en diciembre de 2001 con su renuncia al desatarse una crisis política, económica y social, habiendo alternado hasta el llamado a las elecciones en el año 2003 en donde resultaría electo Néstor Carlos Kirchner, gobiernos de transición producto del acuerdo político entre los partidos con representación en el Parlamento.

A partir de la crisis de 2001, el sistema de partidos se redefinió, no obstante, los partidos tradicionales mantienen su estructura territorial. En el año 2003, la presidencia de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) abriría un ciclo político que se extendería hasta diciembre del año 2015, donde los últimos mandatos fueron ejercidos por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Esta coalición que se denominó Frente para la Victoria (FPV), contó con el respaldo de la mayor parte de la estructura del PJ.

En el año 2015, se pondría fin al mencionado ciclo político, al triunfar en las elecciones Mauricio Macri, en una coalición denominada Cambiemos que integraba a su propio partido, Pro junto al apoyo de otros partidos entre los que se destacaban la UCR y la Coalición Cívica, otra fuerza política escindida de la UCR, gobierno que se extendió hasta el mes de diciembre de 2019.

estatutaria de la condición militar para asumir los cargos de secretario de Inteligencia de Estado y de secretario de la Central Nacional de Inteligencia. De esta forma, comenzaba una nueva etapa de mandato civil sobre el organismo superior del sistema.

En el contexto del proceso de democratización y producto de la pérdida de legitimidad por las actuaciones de las FF. AA. y Policiales durante el gobierno de la dictadura 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 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 2000b, 2001; MDN, 2010; MSN, 2013; ADC, 2015; Saín, 2016a).

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

Por último, en las elecciones de 2019, M. Macri sería derrotado, por la fórmula encabezada por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, con el sello Frente de Todos, con una estructura similar a la del FPV.

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”, 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, s.f, 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, 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, Ugarte (2000b) 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, Ugarte (2000b) advierte sobre la inconsistencia presupuestaria y la falta de transparencia en cuanto que el período comprende años en lo que se encuentra en vigencia la Ley de Administración Financiera del Sector Público. En el mismo sentido, adiciona que no ha sido respetada en algunos ejercicios la desagregación mínima obligatoria del gasto.

El estudio realizado por Pesce y 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 PE incluirá el detalle al nivel de grandes rubros 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 a partir de 1989 los montos ejecutados en relación al presupuesto previsto. En la misma línea que Ugarte, planteaban la necesidad de brindar mayor clarificación a los recursos afectados a la función.

Más reciente en el tiempo, en “La Casa que no cesa”, Saín (2016a), 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 a la reforma, en específico describir el alcance del Decreto N° 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 establece 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, prevé que sólo pueden 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 establece 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, contempla 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° 1.311/2015, 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 y el descripto Régimen de Administración de Fondos.

No obstante, al asumir el gobierno Mauricio Macri, marcando el fin de un ciclo político de doce años compuesto por las presidencias de Néstor Carlos Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, a cinco meses de comenzar su mandato deroga a través del Decreto 656/2016 los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 y los respectivos Anexos II, III, IV, V, VI y VII del Decreto N° 1.311 de fecha 6 de julio de 2015 y el Decreto N° 2.415 de fecha 18 de noviembre de 2015. En consecuencia, sólo la “Doctrina de Inteligencia Nacional” establecida por el Decreto N°1311/2015 continuó vigente durante su mandato.

En sentido contrario, al derrotar la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández de Kirchner al entonces presidente M. Macri, a 10 días de asumir el nuevo gobierno por medio del Decreto N° 52/2019 se dispone la intervención de la AFI y se restablece la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII aprobados por los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto N° 1311/15 y su modificación por el Decreto N° 2415/15. Entre los fundamentos del Decreto N° 52/2019, se plantea que la sanción Decreto 656/2016, constituyó una marcha atrás en el proceso de democratización y publicidad de la inteligencia regido por la Ley N° 25.520 modificada por la Ley N° 27.126.

El Decreto N° 52/2019 hace particular énfasis en la dimensión presupuestaria denunciando que el Decreto N° 656/2016, dio lugar a un abuso de los gastos reservados, disponiendo que las jurisdicciones que integran el SIN procedan a una investigación de las irregularidades para la normalización de las partidas presupuestarias. Respecto de las partidas enmarcadas como gastos reservados que deriven de la vigencia del Decreto N°656/2016, instruye su reducción a la mínima expresión, previendo como destino para las que resulten excedente del proceso de revisión el financiamiento de las políticas nutricionales y educativas de carácter estratégico para abordar la emergencia social.

El mentado Decreto, faculta a la designada interventora a través del artículo 7:

A preparar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de reformulación del Sistema de Inteligencia Nacional, que garantice la producción de información de

calidad y oportuna para la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación, limitando el accionar de cada uno de sus componentes a las funciones constitucionales y legales respectivas y reduciendo la actividad confidencial al mínimo necesario funcional (Decreto N° 52/2019).

En este marco, se instruye a la AFI, el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Defensa, a proceder a la reducción de las partidas confidenciales al mínimo indispensable para su funcionamiento. Posteriormente, mediante el Decreto N° 457/2020, se establece que las partidas excedentes sean giradas a la Jefatura de Gabinete de ministros para su posterior afectación a las políticas públicas nutricionales, educativas y de salud que resultan estratégicas para abordar la emergencia social y sanitaria.

A pesar del despliegue normativo en la materia desde el retorno a la democracia hasta la actualidad, los organismos de inteligencia en la Argentina permanecen vinculados a los sucesos más oscuros y repudiables de la historia reciente del país. La utilización de fondos reservados para intervenir en operaciones políticas e investigaciones judiciales han sido una constante desde el retorno a la democracia cuyo abordaje merecería la realización de varios trabajos de investigación, que lo hacen inabordable en la presente.

De acuerdo al informe de la Asociación por los Derechos Civiles (2015), la democracia no produjo cambios significativos, manteniéndose los dos principios que rigieron el funcionamiento de la inteligencia en Argentina: autonomía y subordinación. No obstante, la eliminación de la condición de ser militar para asumir la jefatura del SI y la purga de 860 agentes que habían servido en la dictadura cívico-militar, el primer gobierno de la nueva era democrática sería salpicado por escándalos producto del montaje de una estructura de espionaje político en la Secretaría de Inteligencia interno orientada a evitar la desestabilización (Young, 2006). Si bien, el presidente R.R. Alfonsín, procuró controlar la SI a través del impulso de la Central Nacional de Inteligencia, el esfuerzo fue tardío (Young, 2006).

Al asumir su mandato el presidente Carlos Saúl Menem, nombró al mando de la SI a Juan Bautista Yofre. Durante su gestión se produciría el retorno de militares que habían servido durante la última dictadura en cargos claves de la SI. No obstante, con la salida J.B. Yofre y la designación en su reemplazo de Hugo Anzorreguy, comenzaría la colaboración de la Secretaría de Inteligencia con las investigaciones del poder judicial generando un canal de cooptación y corrupción de jueces y fiscales (Young, 2006). Este circuito sería conocido como la “cadena de

la felicidad”: un sistema de pagos con fondos reservados de inteligencia a jueces, fiscales y periodistas (Boimvaser, 2000; Young, 2006).

El atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) perpetrado el 18 de julio de 1994, en el que fueron asesinadas 85 personas, es el caso más emblemático que tuvo a la Secretaría de Inteligencia en el centro de la escena. Se ha demostrado, en base a una cámara oculta en el despacho del Juez José Galeano, quien estuvo a cargo de la causa en un primer momento, que la Secretaría de Inteligencia intervino en la investigación secuestrando, torturando testigos y aportando dinero para sobornar al principal sospechoso Carlos Telleldín (Young, 2006). En 2019, tanto el J. J. Galeano como H. Anzorreguy, serían condenados en un juicio por encubrimiento, una vez comprobado entre otros delitos el pago del entonces jefe de la Secretaría de Inteligencia de 400.000 dólares a C. Telleldín por tergiversar su declaración durante el juicio que investigaba el atentado.

Cabe notar que en 1992 había tenido lugar el atentado a la Embajada de Israel, también en la Ciudad de Buenos Aires, lo que debería haber alertado a la inteligencia. De acuerdo al Centro de Estudios Legales y Sociales (International Network of Civil Liberties Organizations, 2016) al producirse el atentado se había montado un sistema de corrupción a los jueces y fiscales que tal como sucedía con los sobornos políticos se nutría de los fondos reservados de los organismos de inteligencia.

Hacia fines de siglo, una filtración de la Secretaría de Inteligencia pondría en jaque al gobierno de coalición encabezado por el presidente Fernando De La Rúa, ante la acusación de utilizar 5 millones de dólares de fondos reservados en conceptos de sobornos a senadores nacionales para aprobar una reforma laboral (Young, 2006). Este hecho determinaría en gran parte la suerte del entonces mandatario radical, ya que el evento provocaría la renuncia de su vicepresidente, Carlos “Chacho” Álvarez, cuyo rol era fundamental para garantizar la gobernabilidad. La filtración se había originado por el despido de 1.093 agentes llevado a cabo por el entonces jefe de la Secretaría de Inteligencia Fernando Santibañez.

Respeto de este suceso, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica en un informe en conjunto con la Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (CIPSE-ACIJ, 2013) concluye:

El caso de las Coimas en el Senado se presenta como el caso de corrupción de funcionarios públicos más emblemático en la historia judicial argentina por la cantidad y jerarquía de los funcionarios involucrados, por la complejidad de la maniobra, por los

rotundos testimonios existentes y por el involucramiento en él de los diferentes poderes del Estado (p.4).

Sin embargo, los ochos funcionarios acusados serían absueltos tras trece años de proceso judicial. Asimismo, nuevamente los organismos de inteligencia también están sindicados como impulsores de la violenta represión que tuvo el nefasto saldo de 39 muertes producidas en el marco de la crisis de representación que derivó en la renuncia del presidente F. De La Rúa, en un marco de convulsión social derivado de una profunda crisis económica.

Más reciente, es menester mencionar que el contexto de la reforma de la Ley de Inteligencia Nacional a comienzos del año 2015 se produce ante las públicas sospechas por parte de la entonces presidenta C. Fernández de Kirchner de intentos de desestabilización del gobierno por parte de la SIDE. Cabe notar, que unas semanas antes se había producido el deceso del fiscal Natalio Alberto Nisman, quien estaba a cargo de la Unidad Fiscal de Investigación AMIA, el día anterior a su programada exposición ante el Congreso de la Nación. El fiscal presentaría una denuncia por encubrimiento del atentado contra la presidenta y varios de sus funcionarios.

Si bien la causa de la muerte del fiscal no se ha esclarecido, la investigación arrojó que en las horas previas intentó comunicarse en reiteradas ocasiones con el jefe operativo de los servicios de inteligencia hasta diciembre de 2014, sindicado por el gobierno como presunto autor intelectual de la acusación contra la presidenta C. Fernández de Kirchner entre otros funcionarios. Por último, la actual intervención de la Agencia Federal de Inteligencia se produce en el marco de varios procesos judiciales contra funcionarios de inteligencia del gobierno del expresidente M. Macri, por motivo del montaje de una estructura de espionaje ilegal e irregularidades en el funcionamiento de los organismos de inteligencia durante su mandato que llevaron a su procesamiento judicial.

5.3. El Marco Normativo de la inteligencia en Argentina

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 normativo⁸ 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

⁸La 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.

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 Secretaría de Inteligencia.

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 2 Conceptos Fundamentales de la Inteligencia en Argentina⁹

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.

⁹ Elaboración propia en base a Ley de Inteligencia Nacional N°25.520.

5.4. La dimensión presupuestaria en el proceso de reforma argentino

La regulación concerniente al control del gasto en inteligencia se encuentra comprendida en el “Título VII Control Parlamentario” de la Ley N° 25.520, que establece a través del Artículo 31, la creación en el ámbito del Congreso de la Nación de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. Posteriormente, la Ley N° 27.126, agrega al artículo la instrucción de la puesta en funcionamiento de mecanismos de contralor para el control de los montos asignados y su asignación, compatibles a su clasificación de secreto, confidencial y público, a los fines de dotar de una mayor transparencia a la utilización de los fondos de la actividad.

Seguidamente, el Artículo 37 de la Ley N° 25.520, otorga a la mentada Comisión la facultad de control y supervisión de los gastos reservados, previendo a tales efectos la realización de las siguientes acciones:

Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial:

Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido.

Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto.

Exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia contemplados en la presente ley, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos de estricta necesidad, también podrá requerirse fundadamente la documentación a que alude el Artículo 39 de la presente ley.

Controlar que los fondos de carácter reservado hubiesen tenido la finalidad

prevista en la asignación presupuestaria.

Elaborar anualmente un informe reservado para su remisión al Congreso de la Nación y al presidente de la Nación que contenga:

El análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados a los organismos de inteligencia.

La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que ésta estimare conveniente formular (Ley N° 25.520, art. 37).

A tales efectos, el Artículo 38 de la misma Ley, ordena al PE la inclusión en la reglamentación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional una nueva función denominada "Inteligencia" dentro de finalidad "Servicios de Defensa y Seguridad", donde deberá agruparse el monto total de los recursos afectados a la actividad, con el correspondiente detalle en las jurisdicciones comprendidas. En consecuencia, desde la entrada en vigencia, se incorpora una nueva clasificación presupuestaria exclusiva, que hace posible identificar y delimitar con facilidad tanto los recursos afectados a la actividad, otorgando mayor transparencia y facilitando los procesos de control.

El artículo 38 bis, incorporado por la Ley N° 27.126, determina que las partidas presupuestarias de los organismos que integran el SIN, serán públicas y deberán cumplir con las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera. Del mismo modo, agrega al texto de la Ley, las siguientes previsiones relativas al gasto reservado:

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.

Los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán velar por la mayor transparencia en la administración de los fondos de carácter reservado. A tal fin establecerán los procedimientos necesarios para la adecuada rendición de los mismos y la preservación de la documentación respaldatoria que sea posible, siempre y cuando no

afecte la seguridad de las actividades propias de la función de inteligencia y quienes participen de las mismas (Ley N°25.520, 2001, art. 38 bis).

Respecto a la rendición de las erogaciones efectuadas por los organismos que conforman el SIN, el artículo 39, reza que deberán ser documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o dependencia correspondiente. Dicha documentación servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación a instancia de la revisión anual de los ejercicios presupuestarios. Por su parte el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, reserva al Congreso Nacional las decisiones que afecten a las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia.

Cabe mencionar que durante los primeros años de vigencia de la Ley N° 25.520, se encontraban también vigentes la Ley "S" 18.302 y el Decreto Ley "S" 5.315/1956, que fueron derogadas en agosto de 2006 por la Ley N° 26.134. Esta norma, dejaba sin efecto el carácter secreto o reservado de toda Ley que haya sido sancionada con tal condición, determinando la obligatoriedad de proceder a la publicación y prohibiendo su dictado a futuro.

No obstante, la implementación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera sancionada en 1992, tornaría impracticable el Decreto Ley "S" 5.315/1956 y su modificatoria la Ley "S" 18.302, toda vez que planteaba entre sus principios fundamentales la implementación de la Cuenta Única de Tesoro (CUT). El Decreto Ley "S" 5.315/1956, que derogó la Ley "S" 2.452/1955, establecía el régimen de fondos reservados, limitando el acceso a todos aquellos organismos vinculados a la seguridad nacional, quienes deberían solicitar la creación de cuentas especiales para la operatoria de ingresos y egresos de estos fondos.

El Decreto Ley "S" 5.315/1956, estipulaba que los recursos para la constitución de estas cuentas especiales debían estar contemplados en la Ley de Presupuesto, y que para su rendición debía incluirse la desagregación de acuerdo a los principales rubros a través de planillas anexas en la cuenta de inversión. En otro orden, la norma prohibía que los organismos realicen interanualmente incrementos en sus erogaciones superiores al 200% en estas cuentas especiales.

Respecto al registro del gasto, establecía que debían ser documentados mediante actas para su descargo ante la Contaduría General de la Nación, pero planteaba reparos en torno al detalle del gasto. Dada su naturaleza secreta, estos gastos sólo podían ser inspeccionados por el ministro del ramo o el que fuera designado por el presidente, o en el caso de los organismos que dependen directamente de la Presidencia, por los funcionarios en que esos secretarios de Estado deleguen aquella función.

Por su parte, la Ley “S” 18.052 de 1969, dispuso que sólo los organismos autorizados por ley están facultados a utilizar gastos reservados, estableciendo en su Artículo 1 la primera nómina de jurisdicciones, lista que sería frecuentemente modificada. De acuerdo a Pesce y Estévez (1996), hasta la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera en 1992, los gastos reservados se imputaban a Cuentas Especiales y estaban perfectamente identificadas en la planilla 4 de los proyectos de Ley de Presupuesto.

La Ley N° 24.156 anuló las cuentas especiales y modificó el clasificador presupuestario llevando al nivel de partida subparcial al gasto reservado, limitando la publicidad de la información. Según Pesce y Estévez (1996), al desagregarse el clasificador por Objeto a nivel de Inciso, Partidas y Subpartidas, la información de gastos reservados se perdía en el Presupuesto y la Cuenta de Inversión, toda vez que el detalle se realizaba sólo hasta el primer nivel de apertura.

De particular interés, resulta la observación de los autores respecto a la falta de claridad del clasificador por Objeto del Gasto, que podrían dar lugar a faltas intencionales o involuntarias, por la imputación de los gastos reservados en ciertas partidas, a saber:

- 1.1.5 -1. Personal, 1.1 Personal Permanente, 1.1.5 Otros gastos en personal- y 1.2.4 - Personal Transitorio- Otros Gastos en Personal-: prevé las retribuciones a agentes que integran las plantas permanentes que por la índole de los servicios que prestan no puedan discriminarse o sea conveniente mantener en reserva. De acuerdo a los autores, sería errada esta imputación.
- 3.9.2 -3. Servicios no personales, 3.9 Otros Servicios, 3.9.2 Gastos Reservados-: objetan que no tienen una definición específica en el clasificador lo cual remite su interpretación a las normas ya en vigencia sobre gastos reservados y/o secretos.

En los primeros casos, Pesce y Estévez (1996), sostienen que si el pago es a personal, resulta revelado el destino y por lo tanto no reviste carácter secreto. Por otro lado, los gastos reservados deben rendirse mediante acta secreta a la Contaduría de la Nación, acreditando fehacientemente que se trate de un gasto de tal naturaleza, caso contrario se estaría incurriendo en un delito.

No obstante, puede señalarse que la Ley N° 25.520, supuso avances en materia de transparencia y control de los gastos de inteligencia. La creación y atribución de funciones de control sobre los gastos de inteligencia a la Comisión Bicameral, la incorporación de una categoría exclusiva que identifique el gasto, las regulaciones en torno a los gastos reservados y la extensión de las previsiones de la Ley de Administración Financiera para las partidas públicas, permiten acceder

al monto total del gasto, su distribución interjurisdiccional e intrajurisdiccional, el detalle por programa y objeto de gasto.

El plexo normativo relativo al presupuesto de inteligencia vigente se completa con el Régimen de Administración de Fondos de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) incluido entre los anexos de la Doctrina de Inteligencia aprobado por el Decreto 1.311/2015. El mismo establece que entre los gastos de inteligencia deberán distinguirse los que por razones de seguridad revisten carácter secreto. Aquellos no comprendidos por esta clasificación deberán rendirse de acuerdo a los procedimientos ordinarios previstos por la Ley de Administración Financiera.

El Régimen de Administración de Fondos de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), establece que sólo podrán mantener carácter reservado aquellos necesarios para solventar actividades de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el cumplimiento de las mismas, poniendo el riesgo la seguridad o defensa nacional. Asimismo, ratifica a la Comisión Bicameral como órgano de control, y establece como normas de seguridad que las actas mensuales de rendición de gastos reservados deberán ser firmadas por los funcionarios del organismo, impresas y foliadas por la Casa de la Moneda y rubricadas por el presidente de la Comisión.

Entre las normas de presentación de las actas mensuales contempladas en el artículo 39 de la Ley N° 25.520, especifica que deben tener dos anexos con el detalle de los gastos reservados asignados y ejecutados por jurisdicción, la clasificación de seguridad, por programa y según objeto de gasto. Por último, el Régimen, prevé el dictado de un Reglamento de Compras y Contrataciones por parte del director del organismo.

5.4.1. La ejecución presupuestaria en Inteligencia en Argentina

La Ley N° 25.520 instruyó la obligatoriedad de incluir en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional la totalidad de los recursos asignados a la Función Inteligencia, previendo a tales efectos su incorporación mediante ítem específico bajo la Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad. En consecuencia, desde su incorporación al clasificador por Finalidad y Función prevista en la LIN¹⁰, resulta posible dimensionar el monto total ejecutado a inteligencia en los distintos ejercicios presupuestarios:

¹⁰ Si bien, la LIN fue sancionada en el año 2001, la inclusión de la función inteligencia al clasificador por finalidad y función tienen lugar a partir del ejercicio presupuestario 2003. Esto se explica por el proceso de formulación presupuestaria, toda vez que el proyecto de presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio se elabora al mismo tiempo que se ejecuta el del año en curso. En consecuencia, al aprobarse la LIN había culminado el proceso de formulación del proyecto de presupuesto 2002.

Ilustración 2 Presupuesto Nacional Ejecutado en Funciones Seguridad Interior, Defensa e Inteligencia en Argentina¹¹



El gráfico 2 ilustra el gasto total devengado en las funciones Seguridad Interior, Defensa e Inteligencia, desde la incorporación de la última a partir del ejercicio presupuestario correspondiente al año fiscal 2003 hasta el 2020. Cabe aclarar que los recursos destinados al SIN se incluyen dentro de la categoría Servicios de Defensa y Seguridad de acuerdo al clasificador de gasto por Finalidad y Función, que engloba a las funciones Defensa, Seguridad Interior, Inteligencia y Sistema Penal. Asimismo, el criterio de base devengado en el análisis refiere al gasto efectivamente ejecutado, comprendiendo las modificaciones y asignación definitiva una vez consolidado el cierre del ejercicio anual.

La solución gráfica permite observar que en el año 2003 el presupuesto ejecutado en inteligencia ascendió a los US\$122 millones (M) y al cierre de la serie en el año 2020 US\$137 M, con una variación neta de US \$15 M. Utilizando los mismos parámetros, las funciones Defensa y Seguridad Interior contaron con US\$569 M y US\$1.181 M más en el cierre de la serie, ascendiendo el total ejecutado en 2020 a los US \$1.350 M y US \$1.761, respectivamente. En todo caso, mientras el presupuesto ejecutado en la Función Inteligencia, al comparar el inicio y cierre de la serie, registra un incremento del orden de 12%, las funciones Defensa y Seguridad Interior registran un aumento del 73% y 204% respectivamente.

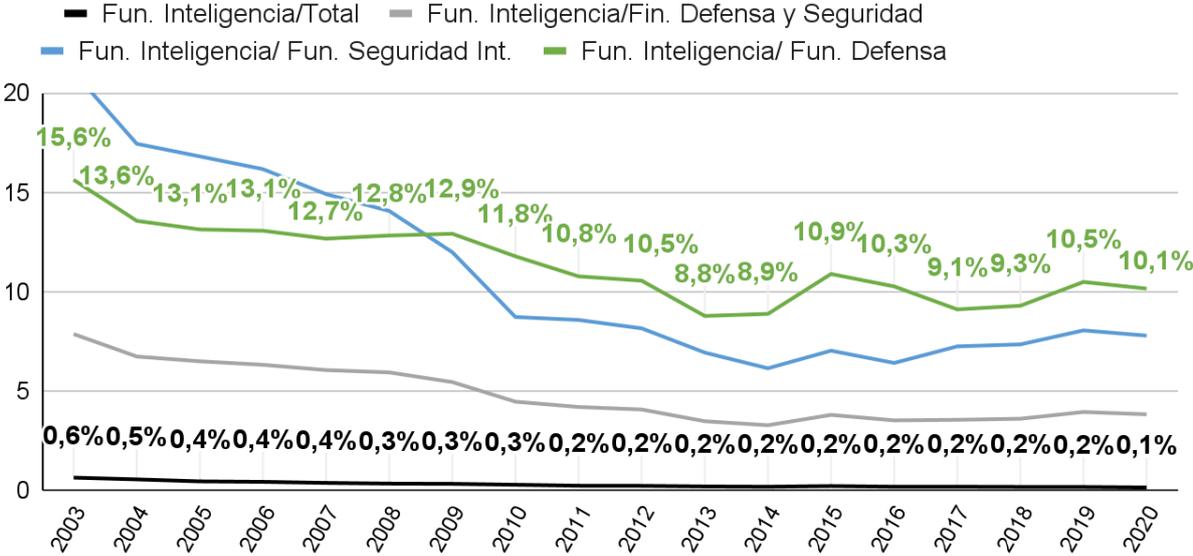
Si bien, las oscilaciones en los montos en dólares para todas las funciones tienen su explicación en la fluctuación del tipo de cambio del peso argentino, el gasto ejecutado en la función inteligencia se mantiene prácticamente en el inicio y cierre de la serie, mientras que para las

¹¹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

funciones defensa y seguridad se ha visto incrementado significativamente. Al calcular el promedio anualizado de ejecución presupuestaria se obtiene que la Función Inteligencia ejecutó US\$201 M, mientras que las funciones Defensa y Seguridad Interior ejecutaron US\$1.860 y 2.306 M, respectivamente.

En relación al total del presupuesto nacional ejecutado, el gráfico 3, muestra que la Función Inteligencia ha experimentado una reducción progresiva en su incidencia porcentual, comenzando la serie con el 0,6%, máximo registrado, y finalizando en su mínimo con el 0,1%, con un promedio de 0,3% entre 2003-2020. Asimismo, respecto a la Función Defensa, el presupuesto ejecutado en la Función Inteligencia en el año 2003 equivalía al 15,6%, mientras que en el 2020 representó un 10,1%, siendo la media de la serie del 10,8%.

Ilustración 3 Porcentaje Presupuesto Ejecutado en Función Inteligencia en relación a Presupuesto total, Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad, Función Defensa y Función Seguridad Interior en Argentina¹²

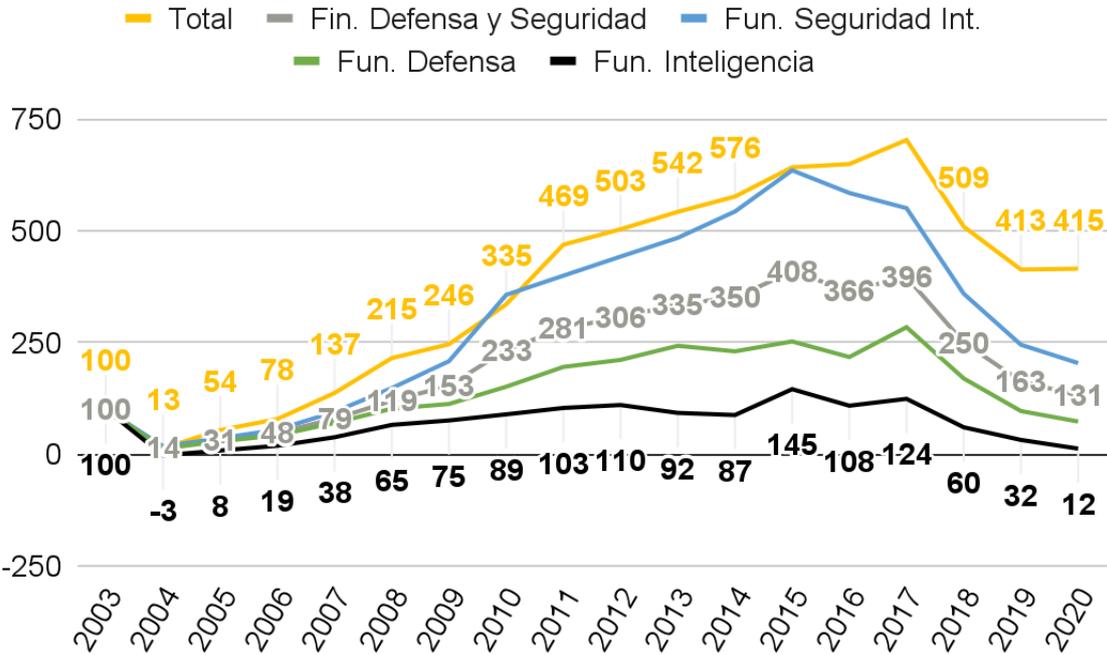


En tanto, el gráfico 4 presenta la evolución en la ejecución del presupuesto una vez normalizada la serie a partir del año base. El mismo permite observar que mientras que el monto ejecutado correspondiente al total del presupuesto nacional tuvo una variación positiva del 415% y el correspondiente a la Finalidad Defensa y Seguridad el 131%, para la Función Inteligencia el incremento es del 12%. Si bien tanto la Finalidad Defensa y Seguridad, como las funciones Defensa (73%) y Seguridad (204%), registran un incremento porcentual marcadamente inferior

¹² Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

al ejecutado del presupuesto total- del orden menor a un tercio-, en el caso de la Función Inteligencia la variación es marginal.

Ilustración 4 Variación Presupuesto Nacional Ejecutado Total, Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad, Función Defensa, Función Seguridad Interior y Función Inteligencia normalizada al año de base 2003 en Argentina¹³



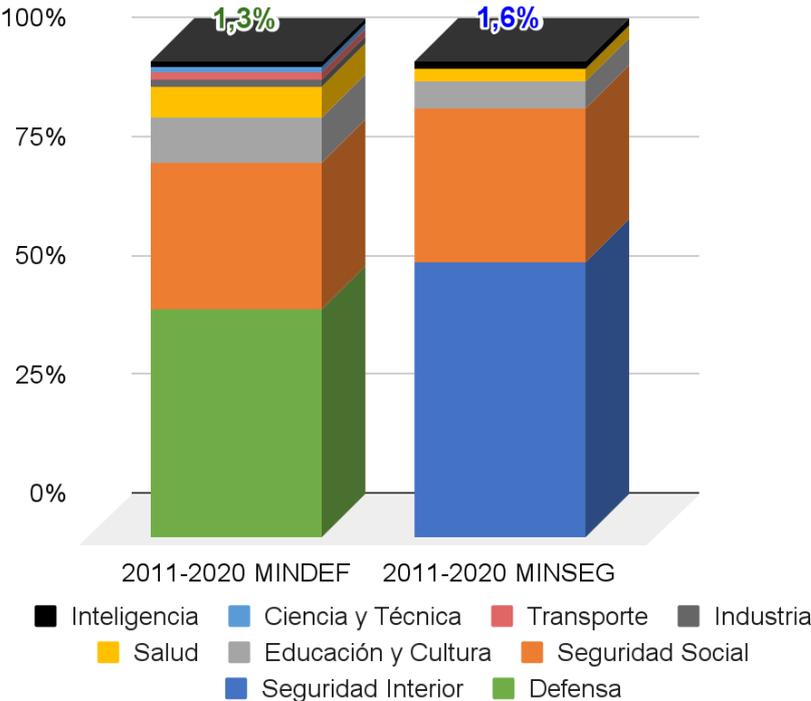
Asimismo, de la solución gráfica 4 se desprende que los conceptos analizados tienen un comportamiento cíclico en relación al total del presupuesto nacional ejecutado. Cabe aclarar que la categoría presupuestaria Función, tanto Defensa como Seguridad, si bien es la asignación principal, no equivale al total de los fondos asignados a las jurisdicciones que tienen a cargo los aparatos militar y policial. En forma opuesta, la Función Inteligencia si cubre el total de los fondos asignados a los organismos que desarrollan dichas actividades.

En función de ello, el siguiente gráfico muestra la distribución del gasto jurisdiccional de acuerdo al clasificador por funciones para el Ministerio de Defensa y Seguridad. Ambos ministerios, según el ordenamiento normativo vigente, concentran el total de la asignación presupuestaria afectada a los Subsistemas de Inteligencia Militar Estratégica e Inteligencia Criminal, respectivamente. La restante jurisdicción habilitada para tener gasto en la Función Inteligencia es la Presidencia de la Nación a través de la agencia central, cuya afectación presupuestaria corresponde en toda la serie en su totalidad a la función inteligencia.

¹³ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Dado que el Ministerio de Seguridad fue creado en 2011, se toma la serie a partir de ese año, pues antes no es posible individualizar el componente correspondiente al gasto en seguridad por función. Esto se explica porque previo a ese año, las instituciones del sistema de seguridad interior se encontraban bajo la dependencia de jurisdicciones que tenían un conjunto de competencias más amplias, en el marco del del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2003 y 2008-2010) y Ministerio de Interior (2004-2007).

Ilustración 5 Porcentaje Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia en relación al total de las jurisdicciones Ministerio de Defensa de la Nación y Ministerio de Seguridad de la Nación en los ejercicios presupuestarios 2011-2020 en Argentina¹⁴



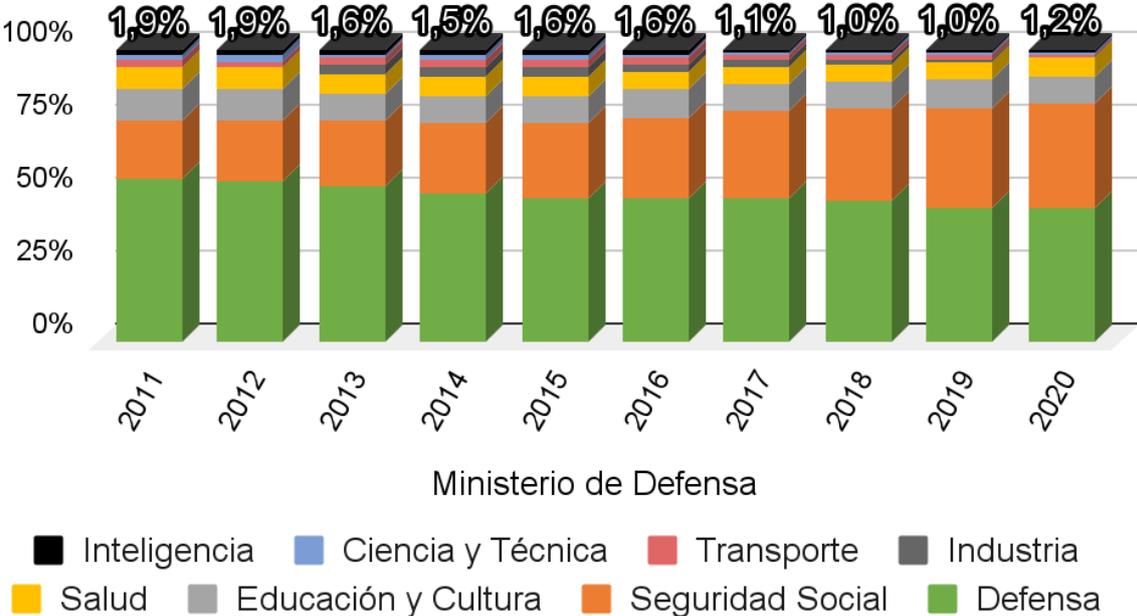
El gráfico 5, muestra que durante los años 2011-2020 en las jurisdicciones Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad, el 1,3% y el 1,6% del presupuesto total ejecutado estuvo afectado a la Función Inteligencia, respectivamente. Esto se explica por el peso, además de las funciones naturales en cada caso, de la seguridad social principalmente y de otras, como educación y salud que superan a la afectación en materia de inteligencia.

En todo caso, la combinación de los clasificadores por Finalidad y Función e Institucional, permite dimensionar la porción destinada a la Función Inteligencia en la ejecución presupuestaria en el Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad. Asimismo, al analizar por separado cada una de las jurisdicciones- ilustraciones 6 y 7- , se observan trayectorias

¹⁴ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

divergentes en el lapso 2011-2020 en cuanto a la evolución del peso porcentual de la función sobre la ejecución total.

Ilustración 6 Porcentaje Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia en Jurisdicción Ministerio de Defensa de la Nación a través de los ejercicios presupuestarios anuales 20011-2020 en Argentina¹⁵

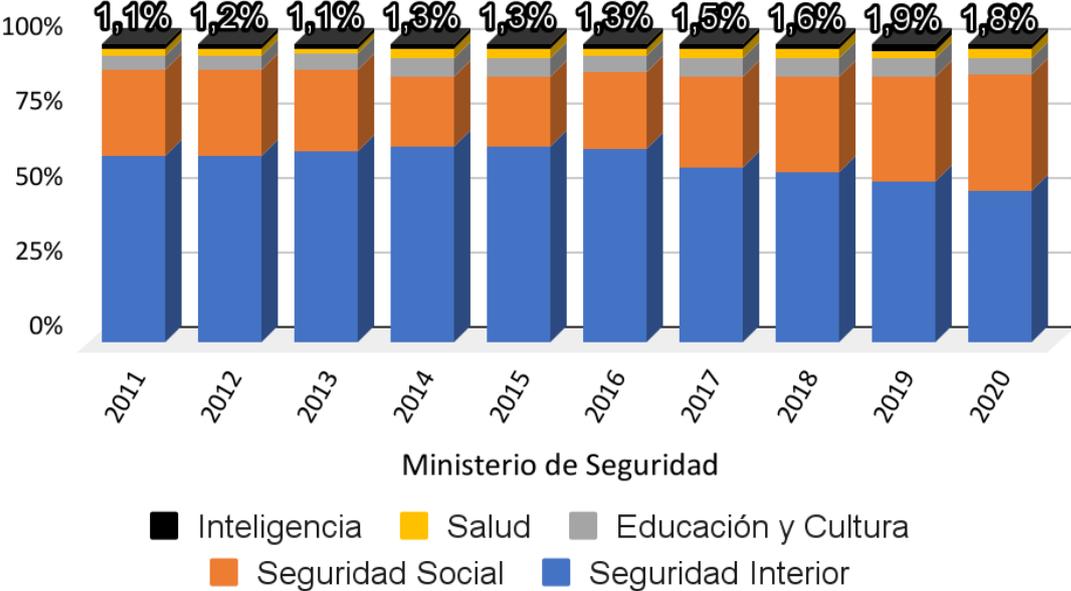


Por un lado, en la Jurisdicción Ministerio de Defensa – ilustración 6- , la función en el año 2011 registra una incidencia del 1,9% sobre el total disminuyendo progresivamente hasta el 1% en los años 2018 y 2019, para terminar la serie en el orden del 1,2% en 2020. Por el otro, la Jurisdicción Ministerio de Seguridad – ilustración 7-, comienza la serie con el 1,1%, alcanza su máximo en 2019 con un peso del 1,9% y cierra en 2020 con 1,8% de incidencia porcentual. De este modo, puede observarse una tendencia que se aproxima a una relación inversa en la evolución de ambas jurisdicciones.

Gráfico 7.

¹⁵ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Ilustración 7 Porcentaje Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia en Jurisdicción Ministerio de Seguridad de la Nación a través de los ejercicios presupuestarios anuales 2001-2020 en Argentina¹⁶

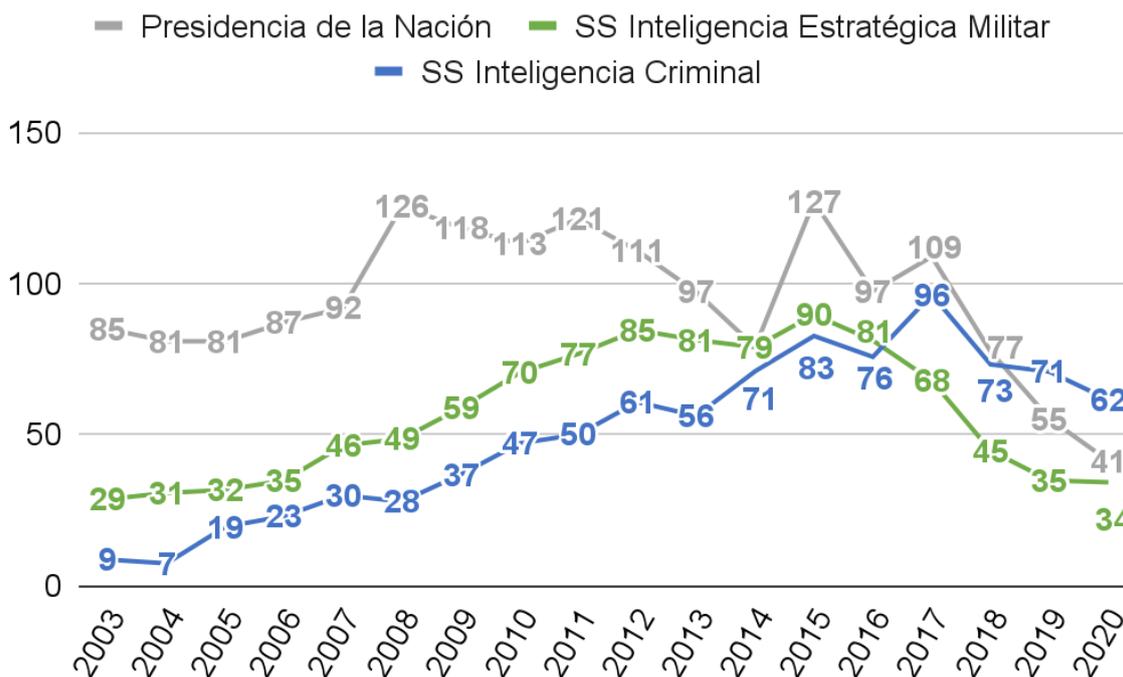


Asimismo, el entrecruzamiento entre el clasificador de la Función Inteligencia y el Institucional, permite analizar la distribución de los recursos afectados al SIN de acuerdo a sus distintos componentes y su evolución a través de la serie. Al respecto, en un primer nivel de análisis es posible distinguir los recursos destinados a la Función Inteligencia destinados a la agencia central, al Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y Subsistema de Inteligencia Criminal. La solución gráfica 8 en base a la ejecución presupuestaria de la agencia central, Subjurisdicción AFI a partir de 2015 y anteriormente SI correspondiente a la Jurisdicción Presidencia de la Nación, inicia la serie con un monto ejecutado de US\$85 M en 2001, alcanza su máximo en 2015 ascendiendo a US\$127 M y cierra en 2020 en su mínimo con US\$41 M. Como se desprende en el último año recibe menos de la mitad del financiamiento en relación al inicio, con un promedio de US\$94 M en el lapso 2001-2020.

Por su parte, el mismo gráfico muestra que para el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica -montos anuales ejecutados en la Función Inteligencia en la Jurisdicción Ministerio de Defensa-, se afectaron US\$29 M y US\$34 M en los años de inicio y cierre de la serie, respectivamente. El máximo se registra en el ejercicio 2015 con US\$90 M y el mínimo en el año inicial, siendo la media de US\$57 M.

¹⁶ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Ilustración 8 Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según Agencia Central, Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y Subsistema de Inteligencia Criminal en Argentina.¹⁷

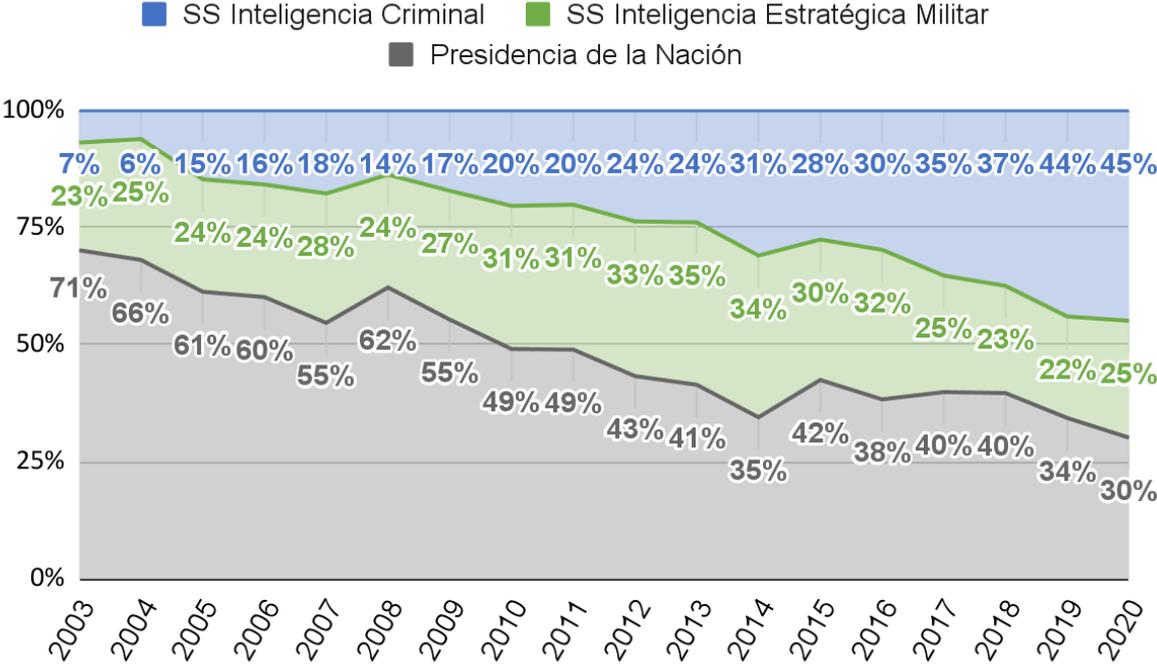


Por último, para el Subsistema de Inteligencia Criminal -a partir de los montos anuales ejecutados en la función inteligencia en la Jurisdicción Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos y Ministerio del Interior, anteriormente-, el gráfico 7 ilustra que comienza la serie con una ejecución de US\$ 9 M, valor mínimo, y finaliza en US\$ 62 M, con un promedio de US\$50 M, alcanzando el máximo en 2017 con US\$ 96 M. No obstante, es el componente que en total menos recursos ejecutó a lo largo de la serie, en los últimos dos años supera al resto.

En el lapso 2003-2020 del gasto total de la Función Inteligencia, la agencia central ejecutó recursos presupuestarios por un monto de US\$1.698 M, equivalente al 47%, seguido por el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica con US\$1.023 M (28%) y el Subsistema de Inteligencia Criminal con US\$898 M (25%). No obstante, como permite ver el gráfico 8, la tendencia en la distribución se revierte en los últimos años en favor del Subsistema de Inteligencia Criminal que en 2020 concentra el 45% de los recursos ejecutados en la función, relegando a la AFI (30%) y al componente de Defensa (25%).

¹⁷ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Ilustración 9 Distribución Porcentual del Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según Agencia Central, Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y Subsistema de Inteligencia Criminal en Argentina¹⁸



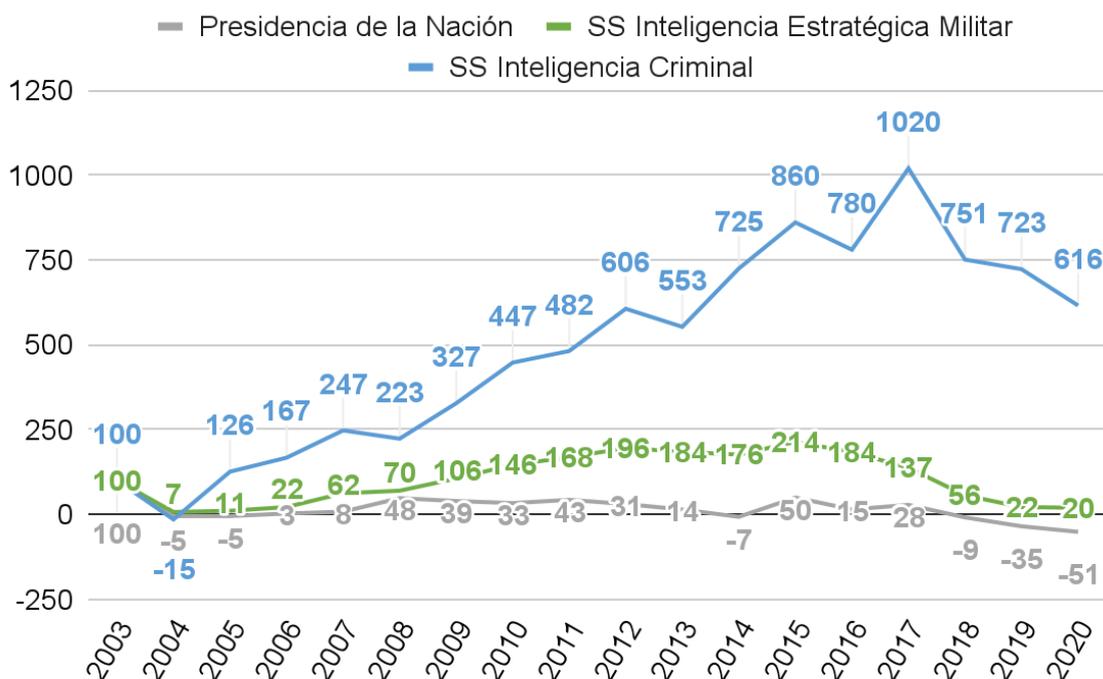
En cuanto a la distribución por componentes, se observa en el gráfico 9 que al comienzo de la serie, la agencia central (SI en ese momento) concentró el 71% del gasto ejecutado para la Función Inteligencia, el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica el 23% y el Subsistema de Inteligencia Criminal el 7%. Luego en 2010, la relación entre los componentes resulta en los términos del 50%, 30% y 20% en el mismo orden de los factores.

A partir del año 2017, el componente de seguridad se posiciona en el segundo lugar con el 35%, seguido por la AFI con el 45%. Por último, desde 2019 como resultado del constante incremento en su participación el Subsistema de Inteligencia Criminal ocupa el primer lugar en la distribución, observándose en 2020 el máximo de peso relativo en la participación con el 45%, al mismo tiempo que la agencia central registra su mínimo con el 30%.

Al normalizar la serie según el año base 2001 en la solución gráfica 10, se observa que respecto al año de finalización 2020 el Subsistema de Inteligencia Criminal registra un incremento porcentual del 616% de los recursos ejecutados en la Función Inteligencia. Por su parte, para el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica en el mismo lapso, se obtiene un aumento del 20%. En sentido contrario, en el caso de la agencia central, al final de la serie se ejecutó el 51% menos del monto que en el inicio.

¹⁸ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Ilustración 10 Variación Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según Agencia Central, Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y Subsistema de Inteligencia Criminal normalizada al año de base 2003 en Argentina¹⁹



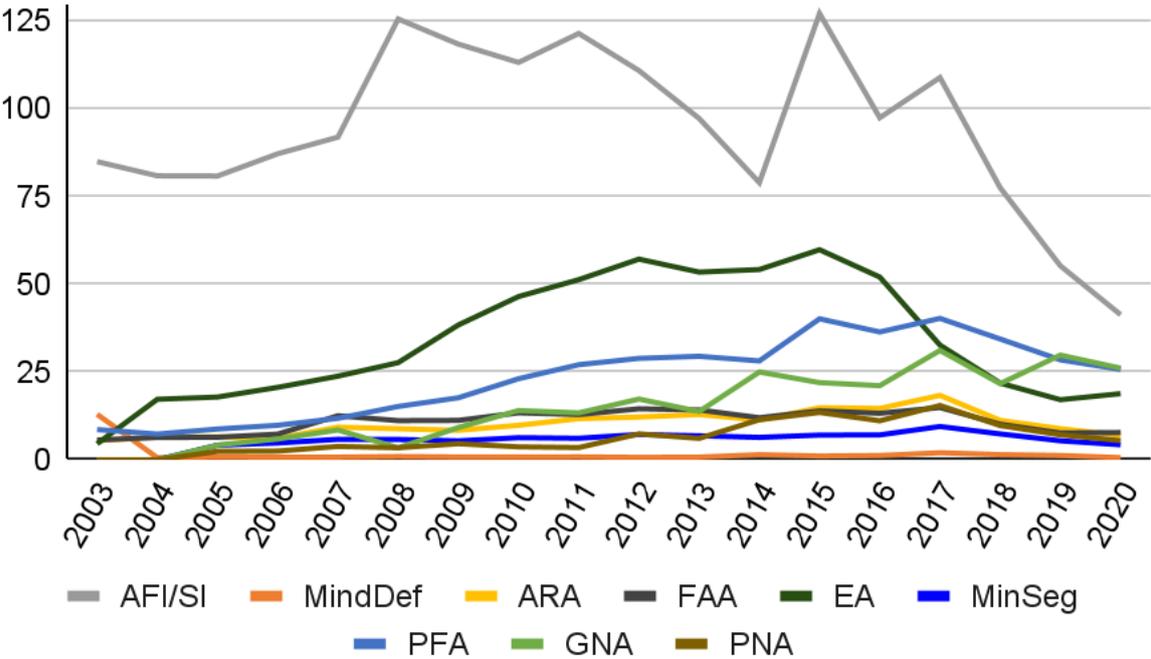
El análisis institucional es posible de profundizar al tomar como unidad de análisis a las distintas subjurisdicciones- unidad de desagregación al interior de las jurisdicciones-. Si bien en el caso de la AFI (ex SI) permanece sin distinciones, en el caso del Subsistema de Inteligencia Criminal se distinguen cuatro subjurisdicciones al interior de la Jurisdicción Ministerio de Seguridad de la Nación que ejecutaron partidas correspondientes a la función, a saber: Ministerio de Seguridad a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DINICRI), Policía Federal Argentina (PFA), Gendarmería Nacional (GNA) y Prefectura Naval Argentina (PNA). Lo mismo aplica al componente de Inteligencia Militar Estratégica, donde se distingue entre las siguientes subjurisdicciones: Ministerio de Seguridad de Defensa a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Militar Estratégica (DNIEM), Ejército Argentino (EA), Armada Argentina (ARA) y Fuerza Aérea Argentina (FAA). En este caso, las cuatro subjurisdicciones se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación. Por su parte, la AFI (y la SI, anteriormente) conforma una Subjurisdicción dentro de la Jurisdicción Presidencia de la Nación.

Al analizar el presupuesto ejecutado a nivel subjurisdiccional - solución gráfica 11- de toda la serie se obtiene que el 46,9% de los créditos se ubican bajo la órbita de la Agencia Federal de

¹⁹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Inteligencia (ex SI). Mientras que el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica concentró un 28,3%, a razón de un 17% para el EA, un 5,4% para la FFAA, un 5,1% para la ARA y un 0,8% para la DNIEM. Por último, el Subsistema de Inteligencia Criminal ejecutó un 24,8%, distribuyendo entre la PFA, GNA, PNA y DNIC con un 11,6%, 7,4%, 3,1% y 2,7%. No obstante, a través del tiempo han existido importantes oscilaciones y cambios en la distribución.

Ilustración 11 Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según organismos (nivel de Sub-Jurisdicciones) en Argentina²⁰



En relación a las oscilaciones, en el gráfico 11 se destaca nuevamente la pérdida de recursos por parte de la Agencia Federal de Inteligencia, que recibe al final de la serie menos de la mitad que al comienzo. Luego permite observar que el EA alcanza un máximo en 2015 con US\$60 M, ejecutando por encima de los US\$50 entre 2011 y 2016, terminando la serie en 2020 con US\$19 M.

Por otra parte, se destaca que la GNA no ejecutó recursos al comienzo de la serie, pero finaliza en segundo lugar al cierre de la serie con US\$26 millones, monto similar al de la PFA que en el inicio registra US\$7 M. Por su parte, la PFA alcanza un máximo en el orden de los US\$40 en 2015 y 2017, mientras la GNA registra un máximo de US\$31M en 2017.

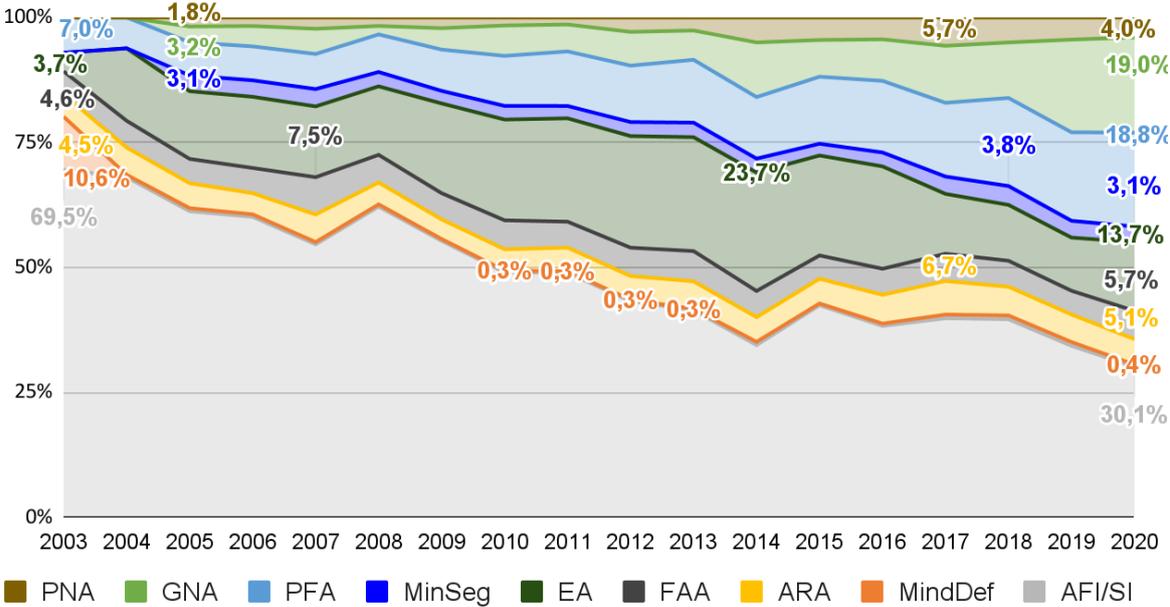
Asimismo, la DINICRI y la PNA no ejecutaron al inicio y terminan la serie con una ejecución de US\$4 M y US\$5M, con un máximo en 2017 de US\$9 M y US\$15M, respectivamente.

²⁰ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Mientras que en el componente de inteligencia para la defensa, la DNIEM ejecutó al inicio US\$13 M y en el resto de la serie entre US \$1 M y 2 M en promedio. Por último la ARA y FAA inician la serie con una ejecución de US\$5 M y US\$6 M, alcanzado su máximo en 2017 con US\$18 M y US\$15M, terminando la serie con US\$7 M y US\$8 M, respectivamente.

La solución gráfica 12, permite visualizar la distribución porcentual entre las distintas subjurisdicciones, destacando los mínimos y máximos anuales registrados en la ejecución de cada una de ellas. Así también, permite obtener que al inicio de la serie la distribución porcentual seguía el siguiente orden: SI (actual AFI) 69,5%, DNIEM 10, 6%, PFA 7%, FAA 4,6%, ARA 4,5% y EA 3,7%. En el inicio de la serie la PNA, GNA y DINICRI no registraron ejecución.

Ilustración 12 Distribución Porcentual Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según organismos (nivel de Sub-Jurisdicciones) en Argentina ²¹

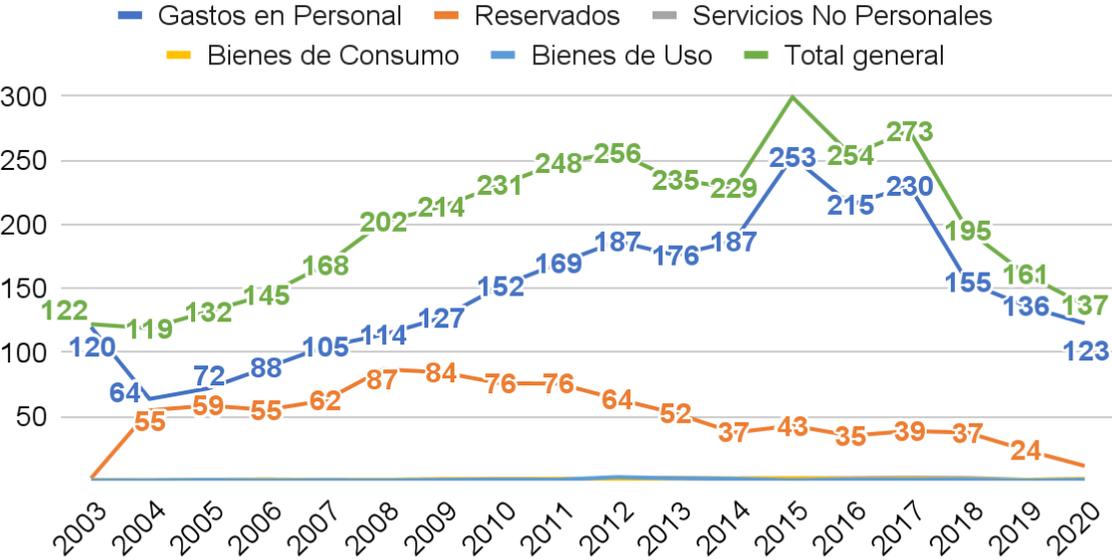


Al cierre de la serie el gráfico 12 permite obtener la siguiente distribución entre las subjurisdicciones: AFI 30, 1%, GNA 19%, PFA 18,8%, EA 13,7%, FAA 5,7%, ARA 5,1%, PNA 4%, DNIC 3,1% y DNIEM 0,4%. En suma, el análisis institucional a nivel Subjurisdicción permite identificar aquellos organismos que fueron incrementando su participación en el componente del Subsistema de Inteligencia Criminal a expensas de la agencia central a través del tiempo.

²¹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Por último, la variable de análisis que suscita la atención en el estudio de la dimensión presupuestaria de la inteligencia es la magnitud y proporción de los gastos reservados o secretos. Al respecto, el siguiente gráfico permite ver que en el caso argentino viene experimentando una disminución progresiva, siendo las partidas especiales destinadas a financiar el personal de inteligencia las que concentraron la mayor parte del gasto ejecutado. Luego se observa que en promedio, si se exceptúa los gastos en personal y los reservados, en los restantes conceptos de acuerdo al Objeto de Gasto el promedio total de ejecución es menor a un millón de dólares anuales. Esta observación comprende al gasto en concepto de Bienes de Uso, Bienes de Consumo y Servicios No Personales.

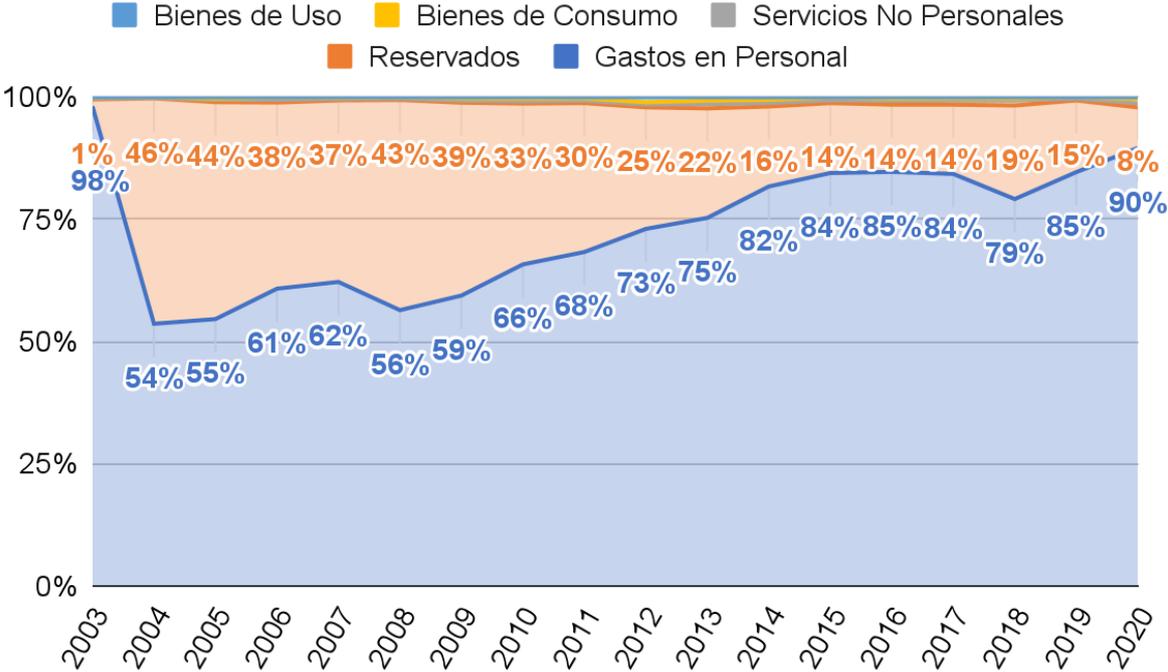
Ilustración 13 Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según Objeto de Gasto en Argentina²²



Del gráfico 13 se desprende que en el año de ejecución máxima en concepto de Gastos Reservados alcanzó los US\$87 M en 2008, para mantenerse por encima de los US\$50 M hasta el año 2013, descendiendo a los US\$ 11M en el año de cierre de la serie, siendo una quinta parte en relación al inicio. La siguiente solución gráfica -14-, expresa en términos porcentuales la distribución de la ejecución de acuerdo al Objeto de Gasto.

²² Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

Ilustración 14 Distribución Porcentual Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según Objeto de Gasto en Argentina²³



En términos porcentuales, del gráfico 14 se observa que prácticamente la totalidad de los créditos ejecutados en la Función Inteligencia estuvieron afectados, de acuerdo al clasificador por Objeto de Gasto, a Gastos en Personal y Gastos Reservados. A excepción del primer año, donde el 98% de los créditos se ejecutaron en gastos en personal, puede distinguirse distintos subperíodos bajo el denominador común de la pérdida progresiva de participación de los gastos reservados.

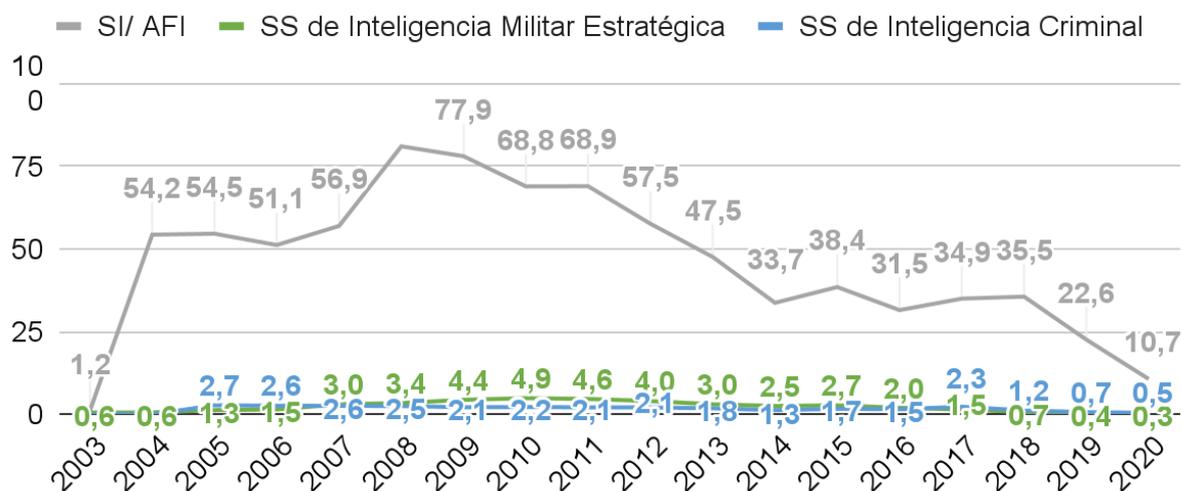
Entre los años 2004 y 2011 los Gastos Reservados tuvieron un máximo de peso a inicio del período con un 46% cerrando el mismo con el 30%. Luego entre 2012 y 2019, en el primer año se registra un peso del 25% y en el último del 15%. Por último, en el año 2020 los Gastos Reservados descienden al 8% del total y los gastos en personal concentran el 90% de los créditos ejecutados.

Al analizar la distribución entre los distintos componentes -ilustración 15- se observa que la agencia central concentró en el total de la serie el 91,7% (US\$827) de la ejecución de los Gastos Reservados. Por su parte, el Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica ejecutó un 4,6% (US\$41) y el Subsistema de Inteligencia Criminal un 3,7% (US\$37). En relación a los créditos totales ejecutados en el total de la serie los Gastos Reservados representaron un 48,7% en el

²³ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

caso de la agencia central, y un 4% y 3,7% en los componentes de inteligencia militar y criminal respectivamente.

Ilustración 15 Gasto Reservado Ejecutado según Agencia Central, Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica y Subsistema de Inteligencia Criminal en Argentina²⁴



Por último, a nivel subjurisdiccional, se destaca que en el caso del Subsistema de Inteligencia Criminal el total de los Gastos Reservados se ejecutaron a través de la DINICRI, es decir, las Fuerzas Federales de Seguridad no dispusieron de recursos en este concepto. En el caso del Subsistema de Inteligencia Militar Estratégica, el EA es quién más ejecutó concentrando el 3%, seguido por la DNIEM con el 0,9%, la ARA con el 0,5% y la FAA con el 0,2%.

5.5. El proceso de reforma en Brasil

La transición democrática en Brasil estuvo marcada por las concesiones realizadas por el gobierno democrático a las FF. AA. para garantizar su apoyo. El proceso brasileño es entendido como una transición pactada, en la que las FF. AA. obtuvieron cierto grado de autonomía posibilitando la supervivencia de instituciones autoritarias (Zaverucha, 2008). Como expresión de ello, a los militares brasileños no les fue vetada la actividad política y han detentado posiciones en las más altas esferas de poder en los gobiernos democráticos.

En palabras de Zaverucha (2008), “en Brasil, como resultado de una transición pactada, la democracia electoral convive con enclaves autoritarios fuertemente enquistados en el aparato estatal” (p 128). Más aún, según el autor, esta tendencia parece acentuarse con la confusa configuración institucional de la policía militar y la participación creciente del Ejército en asuntos de seguridad interior. Como resultado, las funciones de defensa se entremezclan con el

²⁴ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Argentina (e-SIDIF).

mantenimiento del orden interno, configurando un híbrido institucional que atenta contra la consolidación democrática (Zaverucha, 2008).

La cuestión militar en Brasil, desde el punto de vista de Alves Soares (2018), tiene como eje central los alcances y límites de la intrusión en la vida política. Según el autor, con la llegada de Jair Messias Bolsonaro²⁵ a la presidencia, sucedió un proceso de consolidación de un papel asumido y asimilado en el sistema político, derivado de las prerrogativas que mantuvieron y el margen de autonomía que lograron las FF. AA. como institución estatal en la eterna transición brasileña.

Como resultado, el artículo 142 de la Constitución Federal que adjudica a las FF. AA. el papel de garantes de la ley y el orden, ha condicionado los treinta años de una transición inconclusa. En palabras de Alves Soares (2018), “la preservación de la función constitucional es un resultado concreto del mantenimiento de las marcadas prerrogativas militares en los momentos iniciales de una transición que jamás se completó desde el punto de vista de la cuestión militar” (51). Actualmente la presencia militar no sólo se extiende a la intervención sobre la esfera de la seguridad pública, sino que se extiende a todas las áreas de política pública (Cepik, 2020).

Respecto a la regulación de la seguridad pública, Lima, Bueno y Mingardi (2016), señalan la falta de regulación de artículos claves, a pesar de que se ha estado luchando por avanzar en una agenda de reformas impuesta de la Constitución 1988, a 27 años de su sanción, permanecían grandes áreas de sombras e inseguridades jurídicas. La ausencia de un ordenamiento normativo que clarifique las funciones y la relación entre las policías de los distintos niveles de gobierno, e incluso de la policía civil y militar, produce un marco de órdenes diversos que ha resultado insuficiente para promover una sociedad segura y garantizadora de derechos.

En un intento por dar respuesta a estos dilemas, en 2018 durante el gobierno de Michael Temer, mediante la Ley N° 13.675 y su reglamentación por el Decreto N° 9.489, se crea el Sistema

²⁵ Jair Messias Bolsonaro, perteneciente al Partido Social Liberal (PSL), presidente al momento de la redacción de la presente investigación. Comenzó su mandato en 2019, luego de un interinato donde Michael Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) ocupó la máxima magistratura entre 2016-2018.

Michael Temer asumiría luego de ser destituida por el Parlamento su antecesora Dilma Vana Rousseff del Partido de los Trabajadores (PT), quien ejerció la primera magistratura entre los años 2011-2016. Si bien M. Temer, había acompañado en la fórmula como vicepresidente a D.V. Rousseff, su partido quitó el apoyo a la entonces presidenta cuando el proceso de destitución cobraba impulso.

Asimismo, la victoria electoral de J.M. Bolsonaro, estuvo atravesada por el encarcelamiento del principal líder del PT, Luis Ignacio Lula Da Silva, quien ejerció la primera magistratura durante los años 2002-2011.

Previo a los mandatos de L.I. Lula Da Silva, Fernando Collor de Mello (1990-1992) y Fernando Henrique Enrique Cardozo (1995-1999), del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN) y Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), fueron los presidentes constitucionales de la democracia brasileña.

Desde el retorno a la Democracia, se configuró un sistema multipartidista, donde si bien existen partidos principales (PT, PMDB, PSDB, PSL), deben conformarse gobiernos de coalición.

Único Seguridad Pública (SUSP) y se aprueba la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS), regulando lo previsto treinta años antes en el inciso 7 del artículo 144 de la Constitución. Si bien, la creación del SUSP venía siendo discutida desde 2002 y, aunque el proyecto aprobado difiere mucho de la versión original, enviada quince años antes, mantiene el eje central de incrementar la capacidad de coordinación y gobernanza del gobierno federal (FBSP, 2019).

La iniciativa, explica Da Silva (2021), estaba enterrada en el Congreso desde principios del nuevo siglo y tomó forma tras la combinación de factores convergentes, como el clamor popular reflejado en las encuestas de interés público, el mapeo de índices de violencia cada vez más alarmantes y la intensidad de la problemática en la agenda mediática. Esta combinación, sumada a la fragilidad de un gobierno de transición, mal evaluado por la población y en busca de una agenda positiva en vísperas de elecciones, terminó creando el ambiente y las condiciones políticas necesarias para la sanción de una serie de normas que pretenden remodelar la gestión de la seguridad pública en Brasil.

Teniendo en cuenta que el aporte al financiamiento del gobierno federal en seguridad es del 10%, la propuesta apuntaba a incrementar el cofinanciamiento de la Unión en políticas de seguridad, habida cuenta que los estados tienen sus recursos afectados mayoritariamente en gastos de personal activo e inactivo. La aprobación del SUSP, trajo consigo una serie de otras novedades como, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social, la modificación de la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública, la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social, y la elevación al rango ministerial de la cartera de Seguridad Pública (FBSP, 2019).

En suma, de acuerdo al análisis del Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP, 2019), la creación del SUSP, ha significado un avance desde el punto de vista del marco legal y normativo, al establecer mecanismos para una mayor coordinación por parte del gobierno federal. Ante el nuevo mandato presidencial de J.M. Bolsonaro, el futuro es un interrogante, toda vez que no hubo referencia a la cuestión. En principio la prioridad del gobierno federal parece situarse en el auxilio a los estados para aliviar la situación salarial y previsional de los estados, en detrimento de los programas que apuntaban la coordinación por medio de la inversión (FBSP, 2019).

A la luz de las previsiones presupuestarias, la falta de renovación de fuentes de financiamiento cuyos plazos caducaron y la reducción de las partidas específicas federales destinadas a inversión para aumentar las transferencias corrientes a los estados, arrojan proyecciones

pesimistas de cara al futuro (FBSP, 2019). No obstante, de especial interés resultan las previsiones en materia de inteligencia que derivan del incipiente reordenamiento normativo de la seguridad pública.

Cabe destacar, como refiere Da Silva (2021), que en simultáneo a la autorización por el Decreto N ° 9.288, de 16 de febrero de 2018 de la Intervención Federal en el Estado de Río de Janeiro, se dictaba con la Medida Provisional N ° 821, de 26 de febrero de 2018, la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública. Con el fin de poner fin al grave compromiso del orden público en Río de Janeiro, se dispuso una intervención militar, propiciando el espacio para que se tomen medidas similares en otros estados.

En este sentido, Cepik (2020) comparte la misma preocupación y destaca que los militares predominan en las instituciones claves de los ejecutivos y legislativos, tanto a nivel federal como en los estados. Asimismo, coincide con Zaverucha (2008) y Alves Soares (2018) sobre, una identidad militar asociada al rol como institución protectora de la nación, que se ve reforzada por un marco institucional que lo habilita, y acentuada por la creciente militarización de la seguridad que contribuye al fortalecimiento de la autonomía de las FF. AA., debilitando la institucionalidad democrática. No obstante, advierte que la transición no ha sido lineal, sino que estuvo marcada por avances y retrocesos.

El Sistema Único de Seguridad (SUS) tenía como antecedente una iniciativa similar en el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva, que a pesar de ser parte del eje de seguridad durante la campaña electoral, no tuvo el apoyo presupuestario suficiente debido a los problemas de coordinación interjurisdiccionales²⁶. Si bien, en su gobierno se incrementó el gasto federal en materia de seguridad pública, creando programas de financiamiento específicos, durante la presidencia de Dilma Vana Rouseff, el impulso se detuvo observándose una reducción del apoyo económico y discontinuidad en las líneas de financiamiento (FBSP, 2019).

En el mismo sentido, la creación del Ministerio de Defensa y la unificación de los ministerios militares, bajo un mandato civil a través de la Ley Complementaria 97, se lleva a cabo recién en 1999, siendo el texto aprobado sin cambios luego de que su elaboración sea delegada a una comisión especial que aseguraba el predominio de las FF. AA. en su composición. Dicha norma establecía la intervención militar para garantizar “la ley y el orden” por carácter limitado y de forma esporádica cuando el PE lo solicitara. En todo caso, durante los primeros años de vida

²⁶ Ley N° 11.530/2007 de creación del Programa Nacional de Seguridad Pública (PRONASCI)

del Ministerio de Defensa, los cambios no traspasaron la esfera formal, teniendo efectos muy limitados en materia de control.

Con la llegada al gobierno de L.I. Lula Da Silva, se observaron avances hacia una gobernabilidad democrática de la defensa, manifiesta en la promulgación de distintos actos normativos, como actualización de la Política de Defensa Nacional (2005) y la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa y la creación del Estado Mayor Conjunto (2008). La Ley Complementaria N°136/2010, parecía dar paso a la consolidación del Ministerio de Defensa como ejecutor de la política sectorial y la subordinación de las FF. AA. al poder político. Esta norma dio lugar a la redacción del Libro Blanco de Defensa Nacional, cuya actualización se realiza cada cuatro años, siendo referencia una formulación presupuestaria basada en objetivos predeterminados y con un horizonte plurianual.

No obstante, los avances no fueron suficientes para propiciar una clarificación respecto del entrecruzamiento entre las funciones de defensa y seguridad. Más aún, la crisis en materia de seguridad en los grandes centros urbanos devino en el establecimiento de una cobertura legal de las intervenciones de las FF. AA. en operaciones para el mantenimiento de la ley y el orden. A través de la modificación del Código Penal Militar por medio de Ley N° 13491/2017, la actuación de las FF. AA. en operaciones urbanas quedan sometidas al código de conducta militar.

De acuerdo a Cepik y Ambros (2009), el régimen militar dejó una marca profundamente negativa en el imaginario brasileño en relación a los organismos de inteligencia, condicionando la relación entre Estado y el desarrollo de la función en el período post autoritario. Esto explica que en el comienzo de la transición, cobraron fuerza los posicionamientos que abogaban por la extinción o minimización del SI en la democracia brasileña. Por ello, cuando el primer presidente electo tras la redemocratización, Fernando Collor de Mello, extinguió el SNI en 1991 no hubo oposición a esta medida (Cepik & Ambros,2009).

Antes de ello, al iniciar la transición, el presidente José Sarney, había dado lugar al dictado del Decreto N° 96.876 de 1988, Reglamento del Servicio Nacional de Informaciones (SNI), que mantenía las funciones y organización vigente durante el período autoritario. Más allá del cambio doctrinario de la sustitución del concepto “seguridad nacional” por el de “soberanía nacional y a la defensa del estado doctrinario”, y la derogación de normas de carácter reservado por una reglamentación pública, la norma reglamentaria, mantenía la misma jerarquía, competencias y vaguedad en la definición de los alcances de su misión (J.M. Ugarte 2000a).

La eliminación del SIN, dio lugar a un largo proceso de negociación que se extendería hasta la sanción en 1999 de creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) y el Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN). En ese lapso, Cepik & Ambros (2009), sostienen que el servicio de inteligencia fue extremadamente deficiente en el país, limitado a un pequeño departamento de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), en la Presidencia de la República. Al mismo tiempo, explican que los organismos de inteligencia de las FF. AA. y de las Policías Federales siguieron funcionando.

En definitiva, J.M Ugarte (2000a), explica que la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) pasó a aglutinar todos los asuntos de interés estratégico, entre estos, la red institucional del SNI, el Consejo de Defensa, el Centro de Investigaciones y Desarrollo para la Seguridad de las Comunicaciones, la Comisión Nacional de Energía Nuclear. Si bien el SNI dejó de existir, al menos, normativamente y reducido a una Subsecretaría de Estado (perdiendo el jefe la estatura de ministro), se integró a una nueva estructura de asesoramiento y dependencia directa del presidente con rango de Ministerio de Estado, que reunía al conjunto de instituciones de seguridad e inteligencia que habían sido el núcleo del gobierno castrense.

La combinación de dos actos normativos, significaron según Maldonado Prieto (2002), la remilitarización de la ABIN a poco de ser creada. En primer lugar, el autor, señala la sanción del Decreto N° 3.695 a fines del año 2000, de creación del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública (SISP), integrado por los ministros de Justicia (en quién recae la dirección a través la Secretaría Nacional de Seguridad Pública), Hacienda, Defensa e Integración Nacional, y el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia. Asimismo, crea como órgano consultivo al Consejo Especial del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública y establece la participación de la ABIN.

Ese mismo año, mediante el Decreto N° 3493, la ABIN pasa a ser integrante del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia. Esta medida, fue particularmente vista como un retroceso en la institucionalización de la ABIN, dejando en evidencia la remilitarización del órgano central. La ubicación de la agencia en el proceso de toma de decisiones dejaba en evidencia la influencia de las FF. AA. en el PE. Este hecho significaba el fin del interregno civil al mando de la inteligencia, volviendo los militares a tomar su dirección con el aval del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso (Maldonado Prieto, 2002).

Luego, el Decreto N° 4376 del 2002, según Ugarte (2005) organizó el Sistema de Inteligencia Brasileño, estableciendo a la ABIN bajo la dependencia del Gabinete de Seguridad Institucional, órgano de coordinación de las actividades de inteligencia federal. Si bien existe

como órgano de asistencia el Consejo Consultivo, que reúne a la amplitud de organismos vinculados a la inteligencia, la ABIN mantiene importantes facultades derivadas de su rol de órgano central. En suma, Ugarte (2005), observa una continuidad respecto de la tesis de la agencia central, con las modalidades y características descritas.

El proceso de reforma estuvo atravesado por constantes sospechas de que fueron los militares quienes impulsaron la creación de la ABIN. De hecho, una serie de escándalos darían sustento a esta tesis. A raíz de denuncias de espionajes por parte de agentes de la ABIN a figuras políticas de primer nivel y sobre grupos de Derechos Humanos y ecologistas, se puso en evidencia la falta de capacidad gubernamental de controlar el aparato. Ante el escándalo, el entonces jefe de la ABIN, el coronel Ariel de Cunto, decide ascender al funcionario comprometido en el espionaje, de quién al mismo tiempo, se supiera que estaba acusado de torturas (Maldonado Prieto, 2002).

A raíz de ello, el Parlamento Federal instruyó la creación de una comisión investigadora, provocando el descontento de un grupo de agentes de la ABIN que procedieron a la filtración de escuchas al presidente F. H. Cardoso para desprestigiar su imagen ante la opinión pública. Posteriormente, la Comisión descubriría que 225 agentes de la ABIN eran heredados de la dictadura cívico-militar, comprometiendo al gobierno a tomar las medidas pertinentes.

A instancias de los 10 años desde la creación de la ABIN, Cepik y Ambros (2009), plantean la existencia de un debate inconcluso en torno de las funciones, misiones y mandatos específicos de los diferentes servicios de inteligencia brasileños. Advierten la falta de atención sobre el grado de control democrático, habida cuenta que la Comisión Parlamentaria de Fiscalización, tendría su reglamento recién 14 años después de su creación.

En un trabajo más actual, Cepik (2018b), postula que la reglamentación de la Comisión Mixta de Control de Actividades de Inteligencia del Congreso Nacional otorgó una mayor capacidad de cobertura y claridad a su misión, abarcando a la totalidad de los organismos del SISBIN. Sin embargo, a la luz de la gran cantidad de organismos y la constante modificación en la composición del SISBIN, pone reparo a la capacidad de control efectiva más allá de la ABIN.

La sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública y su reglamentación a través del Decreto N° 7845/2012 un año después de su sanción, merece también ser destacada en su contribución al marco normativo de control (Cepik, 2018b). La actividad de inteligencia quedó delimitada, se establecieron los criterios de clasificación y los procedimientos relativos al ciclo

de obtención, tramitación, producción y guarda de la información, otorgándole carácter de bien público.

En el mismo sentido, destaca la publicación 17 años después de la creación del SISBIN de la Política Nacional de Inteligencia (PNI), aprobada por el Decreto N° 8.793 en 2016, en un clima político convulsionado por la asunción del presidente M. Temer. Ese mismo año, se aprobaba el primer documento de doctrina de la ABIN por medio de la Portaria 244 ABIN/GSI/PR, de julio de 2016. Asimismo, un año después a través del Decreto N° 15 de 2017, se oficializa la Estrategia Nacional de Inteligencia (ENINT). De este modo, si bien tanto la PNI como la ENINT son de carácter genérico, constituyen el primer planteo público de las oportunidades, desafíos y objetivos estratégicos del SISBIN (Cepik, 2018a).

Las denuncias por irregularidades en la utilización de las interceptaciones telefónicas es una constante en la agenda política brasileña. Esto tiene lugar, en parte, como explica Ugarte (2018) por la falta de claridad del plexo normativo en la materia. De acuerdo al autor, la Constitución prohíbe la interceptación de comunicaciones con fines de inteligencia, pero normativas infraconstitucionales las habilitan cuando esté probada la comisión de un delito y sea requerido por autoridad judicial o por la Policía Federal.

El hecho más trascendental saldría a la luz en el año 2009, durante el mandato de L.I. Lula da Silva, con la llamada operación “Satiagraha”. Como resultado de una investigación de cuatro años, la Policía Federal, había comprobado fraude a la administración pública vinculado a negocios por las privatizaciones durante el gobierno de F. H. Cardoso por parte de uno de los banqueros más importantes del país que incluso fue apresado. El hecho suscitó la intervención del Tribunal Supremo para la pronta liberación del banquero una vez acusado el jefe de la operación de permitir la participación de agentes de la ABIN en el proceso.

La polémica se trasladó al ámbito político habiendo posiciones encontradas entre la coalición oficialista, que en principio respaldó al jefe del operativo, y la opositora quien denunciaba irregularidades en la investigación. Como resultado, el jefe del operativo fue procesado y apartado de su cargo, al permitir la intromisión de la ABIN, cuya intervención en este tipo de investigación no está contemplada legalmente. Posteriormente, la operación “Lava Jato” también se encuentra envuelta en polémicas por presuntas irregularidades vinculadas a los procedimientos para las pesquisas estipulados con el objetivo de perjudicar a las figuras claves del Partido de los Trabajadores (PT).

En todo caso, en la agenda política brasileña existe un debate sobre la utilización de estas herramientas que son de uso exclusivo y limitado a la investigación criminal, con motivaciones político-partidarias. Cabe recordar que la elección que llevó a la presidencia a J.M. Bolsonaro, estuvo atravesada por el encarcelamiento y la prohibición de la candidatura de I.L.Lula Da Silva procesado por su presunta participación en el “Lavo Jato”. Si bien, no es preciso señalar una politización de la inteligencia, puede aproximarse que la utilización de procedimientos de tipo subrepticios para la investigación criminal que implican la intervención de las instituciones judiciales se encuentra bajo un manto de sospecha.

La historia de los esfuerzos para dictar el marco normativo de la inteligencia en Brasil, entre 1990 y fines de 1999, resulta según Bruneau (2015), ilustrativa de la situación de desorden político, falta de atención a la seguridad y defensa, y la carencia de un plan para la reforma del sector en ese momento. El autor plantea que estos factores explican el retraso en la sanción de la Ley N° 9.883 de creación de la ABIN en 1999, la organización del Ministerio de Defensa bajo mandato civil recién el mismo año, los Decretos N° 3.488 y N° 3.695, de creación y reglamentación del SISP un año después, y el Decreto reglamentario N° 4.376 de organización del SISBIN en 2002.

Esta falta de interés resulta, según Bruneau (2015), de una combinación por el estigma de la sociedad civil hacia las instituciones de seguridad, la preeminencia de la preocupación económica durante la transición, la percepción de ausencia de amenazas externas a la integridad territorial y fundamentalmente, la falta de voluntad política y de recursos financieros para montar una estructura de control. En tanto, la reforma a la inteligencia tuvo como foco el reemplazo del SNI por la ABIN, mientras los organismos de inteligencia castrenses y policiales se mantuvieron presentes.

La reforma a la inteligencia en Brasil, según la perspectiva de Bruneau (2015), presenta como aspectos positivos, el despliegue de un marco legal sólido, el establecimiento de las organizaciones que integran el sistema y la delimitación de sus competencias, la puesta en función de una estructura de supervisión viable en el Ministerio Público, una base institucional sólida de inserción a la que debe adherirse la ABIN dentro del Gabinete de Seguridad Institucional, y procedimientos de ingreso, educación y formación de la ABIN regulados por concurso público. Sin embargo, en términos de eficacia real, el autor afirma que existe una preocupación considerable, por lo que advierte:

Brasil ha desarrollado un sistema de inteligencia que, en el papel, parece ser integral y sólido. Las agencias de inteligencia están ahora indiscutiblemente bajo un control civil democrático, pero las preocupaciones sobre la efectividad del sistema continúan ya que la agencia organizadora central, ABIN, sigue siendo débil y, debido al marco legal e institucional bajo el cual debe trabajar, constantemente está atormentada por escándalos. A pesar de una década de promesas de mejora, el sistema de inteligencia parece no ser más eficaz hoy que hace una década (Bruneau, 2015, p 514).

En función de sus observaciones, Bruneau (2015), plantea dos interrogantes: ¿puede la ABIN asegurar los requerimientos de seguridad con escasos recursos?; ¿otras agencias como la Policía Federal que cuenta con un presupuesto en 2014 de 4926 millones de reales (en relación al de la ABIN de 528 millones) deben asumir esta responsabilidad? Sobre estos interrogantes se brindarán mayores precisiones en el apartado correspondiente a la dimensión presupuestaria.

En relación al Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública (SISP) Ugarte (2014), sostiene que ha experimentado un interesante desarrollo, destacando la formalización y reglamentación a través de la Resolución N° 1/2009 de la SENASP, existencia de redes de información que entrecruzan sistemas policiales, judiciales tanto federales como locales y militares, y aprobación de una Doctrina de Inteligencia Criminal Común. Además, de los organismos federales que lo integran, pueden formar parte órganos estatales y municipales que sean admitidos en el SISBIN.

Al mismo tiempo, J.M Ugarte (2014), describe que si bien el SISP fue concebido en función de coordinar las acciones de seguridad en todo el país y suministrar información a los gobiernos locales en ese campo, también acusa una muy sustancial influencia de la inteligencia gubernamental. En consecuencia, combina su foco principal en cuestiones de seguridad pública, crimen organizado y otros delitos graves, con hechos relativos a la demanda social.

De particular interés para el análisis comparado respecto del caso argentino resulta la observancia de competencias entrelazadas de las FF. AA. y de las policías. En efecto, como explica Zaverucha (2008), el proceso de politización de las FF. AA. ocurre simultáneamente con la militarización de la policía, específicamente a través de la acción del Ejército.

En Brasil, cada estado posee sus cuerpos policiales militares y civiles, con funciones de mantenimiento del orden e investigación, respectivamente. Durante el gobierno militar, se

redujo la policía civil y se le otorgó a la militar la intervención sobre todos los asuntos de seguridad ostensibles. Hasta ese entonces, Zaverucha (2008) observa que la intervención de la policía militar era muy limitada, reducida a intervenciones en situaciones específicas.

En 1969, con la creación de la Inspección General de la Policía Militar (IGPM) bajo la dependencia del Ejército, las Policías Militares adoptaron la instrucción, reglamentación y justicia militar. Al mismo tiempo, se eliminaron las organizaciones policiales municipales y también la División de Supervisores de Tránsito, culminando de este modo el proceso de militarización de las policías. Esta configuración se mantiene en la actualidad, toda vez que luego de un breve interregno en 1997, se restituye la instrucción a manos del Ejército, que había sido modificada por la Constitución de 1988 (Zaverucha, 2008).

La Policía Militar tiene la misma organización que la Infantería del Ejército, están sujetos a las mismas normas penales y código de conducta de las FF. AA. Las áreas de inteligencia de la Policía Militar están subordinadas al Ejército, forman parte de sus sistemas de información y reportan a los comandos regionales. Esto implica, según Zaverucha (2008), que las Policías Militares están obligadas a reportar toda la información al comandante del Ejército, poniendo en peligro el principio federal de gobierno. Además, el legislativo estadual no tiene ningún tipo de control de los organismos de inteligencia de la Policía Militar.

Si bien la legislación estipula que la Policías Militares de cada estado está subordinada al gobernador, que es en definitiva quien paga los salarios de los agentes y designa a su comandante, al mismo tiempo, es fuerza de reserva auxiliar del Ejército. Adicionalmente, la organización, sus tropas y armamento, y la convocatoria a movilización le competen al nivel nacional. Por lo tanto, Zaverucha (2008), argumenta que lejos de marcar una diferencia con el pasado militar, durante la democracia se consolidó la militarización de la seguridad.

De este modo, la Policía Militar concentra las funciones policiales y de control vial, los cuerpos de bomberos (que dependen del ejército) y la intervención ante accidentes en general, mientras que el personal militar es responsable de la seguridad de las autoridades públicas y de dirigir el sistema de defensa civil. Además, en la reforma constitucional de 1988 se le confirió a la Policía Militar y los cuerpos de bomberos el carácter jurídico de las fuerzas militares estatales.

La militarización se ve consolidada mediante la intervención territorial del Ejército en asuntos de seguridad pública, ante la crisis de confianza en la Policía Militar y de violencia en las grandes urbes, el PE le conferirá funciones policiales. En 2001, el presidente F.H. Cardozo reguló el poder de policía del Ejército, de modo de evitar que las acciones en el orden interno

tengan carácter de intervención federal. Este decreto, que significó formalizar una situación de hecho, fue ratificado en el gobierno de L.I. Lula da Silva.

La crisis de seguridad sepultaba la discusión de la intervención de las FF. AA. en operaciones urbanas, ocupando su lugar el posicionamiento que debían tomar para el combate (Zaverucha, 2008). Con ese objetivo, se creó el “Plan de Acción Estándar para Garantizar la Ley y el Orden”. Esto dio lugar al desembarco de la inteligencia militar a los efectos de reunir información sobre el despliegue de la fuerza al garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. A modo de ejemplo, Zaverucha (2008), refiere al despliegue de una unidad de Inteligencia del Ejército en Río de Janeiro con 60 agentes especializados en investigación, que cuenta además, con efectivos seleccionados de la brigada de paracaidistas y del batallón de fuerzas especiales.

La Ley Complementaria N° 117 en 2004, dispuso la adquisición de armas nuevas para unidades militares y la preparación y el despliegue de FF. AA. en operaciones orientadas a garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes, consolidando el entramado institucional. Si bien, las operaciones en seguridad interior deben ser autorizadas por el presidente, una vez que comienzan se delega la conducción del aparato de seguridad a las FF. AA.

La situación respecto al empleo de la fuerza por parte del Estado, según Alves Soares (2018), se sitúa en dos márgenes. Por un lado, en la frontera regional la acción se inserta en el combate al crimen transnacional. En la frontera externa el proyecto Calha Norte desde 1985, se orienta a la vigilancia de la Amazonia, actualmente bajo la coordinación del Ministerio de Defensa, abocado a la conjuración del narcotráfico, el contrabando de armas y la biopiratería, entre otros delitos. Más reciente en el tiempo, el despliegue del Sistema Integrado de Control de Fronteras (SISFRON), también enfocado en crímenes transfronterizos, contempla un enfoque dual que combina las funciones de defensa y seguridad.

La “operación Ágata”, el proyecto de mayor envergadura moviliza a más de 30.000 hombres en la frontera con foco en el crimen organizado. Asimismo, el Sistema de Gestión de la Amazonia Azul (SIGGAAZ) creado para otorgar a la Fuerza Naval medios de última generación que permitan proteger los recursos estratégicos y al mismo tiempo enfrentar el delito complejo. En el caso de la Fuerza Aérea, la Ley del Tiro de Destrucción, se incluye también en el conjunto de medidas enfocadas en materia de lucha contra el narcotráfico.

Por otro lado, se encuentra, siguiendo el análisis de Alves Soares (2018), el margen interno que resulta de la participación de las FF. AA. en seguridad pública. De acuerdo al autor, durante el gobierno de L.I. Lula Da Silva, se manifestó un proceso de internalización del conflicto, que

había cobrado forma desde la creación del Ministerio de Defensa y que deviene de su composición esencialmente militar, producto de una mirada recurrente hacia el interior del país. Esta tendencia se vería avalada en 2013, bajo la presidencia de D.V. Roussef, cuando el mismo Ministerio difundió un documento enfocado en la “Garantía de la Ley y el Orden” (GLO).

Si bien, en principio fue rechazado por una polémica inclusión que autorizaba la intervención en comunidades de descendientes de esclavos, el documento fue oficializado, exceptuando tal previsión, sin cambios sustantivos respecto de su versión original. En todo caso, significa ratificar una situación de hecho toda vez que desde el año 1992 a la actualidad se llevaron más de 140 operaciones de esta naturaleza (Cepik, M, 2020). Asimismo, desde 2005 se encuentra operativo en San Pablo, el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, de entrenamiento militar para la actuación en operaciones urbanas.

La actuación de estas operaciones produjo preocupación en las FF. AA. ante las posibles consecuencias de su acción. Esta situación tuvo su desenlace en 2017 cuando se modificó el Código Militar, estableciendo que, tal como sucedía en los operativos transfronterizos, la comisión de crímenes en el marco de operaciones GLO, serían juzgados por la justicia militar.

La intervención de las FF. AA. obtuvo apoyo popular con la intervención en Rio de Janeiro en 2018. Esta comprendió incluso la designación de un general del Ejército como interventor, y la instrucción del tutelaje militar sobre el secretario de Seguridad y la coordinación general de la Seguridad Pública.

Como correlato, Alves Soares (2018), destaca el control interno promovido por los organismos de inteligencia de las FF. AA. La extensión de una red de inteligencia se materializó a través de la amplitud del territorio, montando una estructura que tiene relación directa con los asuntos de carácter esencialmente internos. No obstante, el autor concluye que este proceso no significó una restauración militar sino el reavivamiento de una posición jamás abandonada por parte de las FF. AA.

En la misma dirección, Cepik (2020), observa un retroceso en los últimos cinco años respecto a la consolidación democrática. Desde su punto de vista, en los términos de Samuel Fitch (1998), se interrumpe un proceso de avance desde la posición de tutelaje militar de los primeros años de la transición a la subordinación condicional, especialmente en los temas no específicos de defensa. Ante la fragilidad institucional producto del agravamiento de la crisis económica y política, en el inicio del gobierno de M. Temer, se recurrió a las FF. AA. en especial al Ejército, en busca de una capacidad mínima para el desarrollo de políticas públicas.

Esta situación se agravó en la presidencia de J.M. Bolsonaro (quién es ex militar como su vicepresidente), donde 10 de los 23 ministerios están a cargo de militares, que además ocupan 3.000 puestos en las altas esferas de la administración federal. A partir de 2018, las FF. AA. y en especial el Ejército, se volcaron a la participación directa en el gobierno, estando actualmente supeditada la presidencia de J.M. Bolsonaro a su apoyo. Por lo tanto, se rompió el pacto no escrito de la transición de no intervención militar en política, significando un retroceso en materia de relaciones civiles-militares.

La concomitante crisis de seguridad que acontece en Brasil tuvo como consecuencia la ampliación de los servicios de inteligencia policiales y castrenses. En este sentido, Cepik (2020), explica que es necesario distinguir la actualidad de estos subsistemas, que en efecto representan el grueso del SISBIN, del componente civil de la ABIN. Si bien esta última agencia ha experimentado una progresiva institucionalización, en los subsistemas la tendencia atraviesa un proceso en sentido contrario.

Al respecto, Cepik (2020), sostiene que actualmente, al mismo tiempo que se están volcando a la represión de la conflictividad social, los organismos de inteligencia policiales y militares no están sujetas al control de la Comisión Parlamentaria. Esto resulta preocupante toda vez que estos organismos reportan directamente a las jefaturas policiales y militares. Así también, explica que mientras la actividad de recolección de información para la investigación criminal se encuentra regulada, no existen previsiones que pongan límites a las operaciones de inteligencia en general.

En consecuencia, los presupuesto para las organismos policiales y militares se vieron significativamente incrementado, llevándose a cabo una aceleración, en los términos de Cepik (2020), de los procesos de militarización de la policía y “gendarmerización” de los Ejércitos. De este modo, las FF. AA. obtienen no sólo una mayor capacidad en materia de recursos sino de intervención en las decisiones políticas. De particular interés, resulta la observación de Marco Cepik (2020) de prestar atención al desenvolvimiento de estos procesos en las órbitas subnacionales de gobierno.

A modo de cierre del apartado, cabe mencionar que, el gobierno de J.M. Bolsonaro tampoco estuvo exento de controversias al interior de su gobierno, viéndose sumergido en un escándalo vinculado a la utilización política de la inteligencia. El ministro de Justicia, Sergio Moro, quien fuera el juez del Lavo Jato y el funcionario destacado del gobierno de J.M. Bolsonaro, renunció tras acusar al primer mandatario de presionar a la Policía Federal para obtener información

sensible. El ex magistrado judicial acusó al presidente de promover un nuevo jefe de la Policía Federal de su extrema confianza para montar un aparato de espionaje político.

5.6. El Marco Normativo de la inteligencia en Brasil

La ley N° 9.983 de creación del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) y de la Agencia de Inteligencia Brasileña (ABIN), sancionada el 7 de diciembre de 1999 por el Congreso Nacional, constituyó la primera normativa de regulación de la actividad en el marco de las transiciones democráticas de AL. La norma establece el SISBIN con el objetivo de integrar las acciones de planificación y ejecución de las actividades de inteligencia del estado brasileño, a los fines de proveer apoyo al presidente en los asuntos que revisten interés nacional. Desde su sanción, excepto por una medida provisoria que observó dos de sus artículos en 2001, permanece sin alteraciones como la normativa de nivel superior en la materia.

Luego de instituido el SISBIN, el PE en uso de sus facultades reglamentarias, a través del Decreto N°3695/2000 y la Portaria N°295/2002 del Ministerio de Defensa, dio lugar a la creación, bajo el paraguas del sistema mayor, a los Sistemas de Inteligencia de Seguridad Pública (SISP) y de Inteligencia de Defensa (SINDE), respectivamente. Pocos meses más tarde de haberse creado el SINDE, el Decreto N°4376/2002 reglamentario de la Ley N° 9.983, precisa sobre el funcionamiento y la organización del SISBIN.

Tabla 3 Conceptos Fundamentales de la Inteligencia en Brasil²⁷

Conceptos Fundamentales (Ley N°9.883 - Decreto N°3695/2000- Portaria Normativa N°295/2002)	
Inteligencia	Actividad que tiene como objetivo obtener, analizar y difundir conocimientos dentro y fuera del territorio nacional sobre hechos y situaciones de influencia inmediata o potencial en el proceso de toma de decisiones y la acción de gobierno y en la salvaguarda y seguridad de la sociedad y el Estado (Ley N°9.883, 1999, art. 2).

²⁷ Elaboración propia en base a Ley N°9.883 de institución del SISBIN y creación de la ABIN; Decreto N°5695/2000 de creación del Sistema de Inteligencia de Seguridad Pública; Portaria Normativa N°295/2002 de creación del Sistema de Inteligencia de Defensa; Decreto N° 4.736 reglamentario de la Ley N°9.883.

Contrainteligencia	Actividad que tiene como objetivo neutralizar la inteligencia adversa (Ley N°9.883, 1999, art. 2). Se entiende por contrainteligencia la actividad que tiene como objetivo prevenir, detectar, obstruir y neutralizar inteligencia adversa y acciones de cualquier naturaleza que representen una amenaza para la protección de datos, información y conocimientos de interés para la seguridad de la sociedad y del Estado, así como los ámbitos y medios que los retienen o en el que transitan” (Decreto N° 4.736, art 3)
Inteligencia de Seguridad Pública	Identificar, monitorear y evaluar amenazas reales o potenciales a la seguridad pública y producir conocimiento e información que apoyen acciones para neutralizar, frenar y reprimir actos delictivos de cualquier naturaleza. (Decreto N°5695, 2000, art. 3).
Inteligencia de Defensa	Actividad que se desarrolle en interés de la Defensa, englobando las ramas de Inteligencia y Contrainteligencia.
Sistema de Inteligencia Brasileño	Comprende la planificación y ejecución de las actividades de inteligencia del país, con el propósito de proporcionar apoyo al presidente de la República en asuntos de interés nacional (Ley N°9.883, 1999, art. 1) . Es responsable del proceso de obtención y análisis de datos e información para la producción y difusión de los conocimientos necesarios para la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, especialmente aquellos concernientes a la seguridad de la sociedad y del Estado (Decreto N° 4.736, art 1)

5.7. La dimensión presupuestaria en el proceso de reforma brasilero

En la Ley superior N° 9.983 de creación del SISBIN y la ABIN, las previsiones presupuestarias relativas al nuevo ordenamiento normativo de la inteligencia en Brasil se encuentran en los artículos finales de la norma. Al respecto, el artículo 13 instruye a incorporar para la puesta en práctica de la Ley, las asignaciones presupuestarias correspondientes. Acto seguido, aclara que el Presupuesto General de la Unión, deberá contemplar, bajo un artículo específico, los recursos destinados al financiamiento de las acciones de carácter secreto que realice la ABIN en el desarrollo de sus funciones.

Previo a ello, a través del artículo 12, ordena la absorción por parte de la ABIN de la hasta entonces unidad técnica de inteligencia dependiente de la Casa Militar de la Presidencia de la República. Además de las funciones, ordena el traspaso del patrimonio y los cargos afectados a las actividades de inteligencia que hasta ese entonces le correspondía a dicho organismo. En el mismo sentido, autoriza a la reasignación en favor de la ABIN de las partidas

correspondientes a inteligencia de los presupuestos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y la Oficina de la Presidencia de la República.

El último artículo de la Ley N° 9.983, establece que las actividades de control interno de la ABIN, incluidas las de contabilidad analítica, serán realizadas por la Secretaría de Control Interno de la Presidencia de la República. Además del control sobre el uso de los recursos públicos de la Secretaría de Control Interno de la Presidencia de la República, en el caso de organismos vinculados a la Presidencia de la República, los que integran el SISBIN están sujetos al control del Tribunal Federal de Cuenta, que evalúa la gestión financiera y patrimonial, así como internamente actúan los mecanismos de control interno instrumentados por el Ministerio de Transparencia y la Contraloría General de la Unión.

Asimismo, también comprende a la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno y al Gabinete de Seguridad Institucional, como organismos de control político del PE. A los citados deben adicionarse los funcionarios del ejecutivo a cargo de la dirección de los organismos de inteligencia que se posicionan como contralor de tipo agencial. Este control también es responsable de asegurar que los gastos de los servicios de Inteligencia se realicen de manera racional y exclusiva para acciones legítimas, necesarias y útiles para el Estado.

Por otra parte, se encuentra el control parlamentario, que dado su carácter de mecanismo externo se constituye como el fundamental a los fines verificar tanto la legitimidad como la eficacia del gasto afectado a la actividad de Inteligencia. En función de lo encomendado por el artículo 7 de la Ley N° 9.983, se constituye la Comisión Mixta de Control y Fiscalización de la Actividad de Inteligencia (CCAI) en el Congreso Nacional. En relación a las facultades de control sobre el presupuesto de la actividad de inteligencia el Reglamento N°2/2003 del Congreso Nacional, le otorga a la CCAI, las siguientes competencias:

Analizar la propuesta presupuestaria relacionada con los órganos y entidades de la administración que directa o indirectamente realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como las propuestas de créditos adicionales destinados a financiar o invertir en actividades y programas de inteligencia y contrainteligencia, en particular de los organismos civiles y militares del SISBIN, remitiendo el resultado de su análisis a la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización .

Presentar enmiendas al informe preliminar del Relator General sobre el proyecto de ley de presupuesto anual

Supervisar la ejecución de las asignaciones presupuestarias de los órganos y entidades de la administración que directa o indirectamente realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia (Reglamento CN N° 2, art. 3)

A tal efecto, prevé que la CCAI, reciba de las autoridades del PE entre los informes generales y parciales pautados por el citado Reglamento, la descripción detallada de los fondos asignados y los gastos incurridos en la realización de actividades de inteligencia, contrainteligencia o salvaguarda de la información. En base a esta información, la CCAI, deberá realizar informes periódicos y anuales que indiquen la cantidad global de recursos asignados y utilizados en las tres categorías.

En ningún caso, la CCAI podrá desclasificar información sin la autorización de los organismos productores del SISBIN. Asimismo, los asesores en materia presupuestaria de la Comisión obtendrán credenciales secretas, siendo responsables ante la violación del secreto asociado a sus funciones. En relación a la trayectoria del gasto secreto en Brasil, Soares de Matos (2008), explica que al igual que en otras latitudes, en última instancia encuentra su justificación en la protección de los habitantes y la seguridad del Estado. Durante el período de la dictadura cívico-militar, los organismos clasificaron el gasto secreto en forma discrecional de acuerdo a su juicio. Es decir, al momento de ejecutar los recursos podían optar por registrarlos como gastos de carácter secreto. El Congreso no tenía control dado que en principio todo el gasto se aprobaba sin distinciones de clasificación. Esta práctica se extendió, amparada en el Decreto Ley N° 270/1967, que establecía que todo movimiento de crédito ordinario a reservado debía efectuarse de manera secreta. Esta práctica se extendió inclusive en el período democrática, hasta el ejercicio correspondiente al año fiscal 1992 (Soares de Matos, 2008).

Una serie de denuncias sobre abusos del gasto secreto hacia 1992, motivó al Tribunal de Cuentas a proponer una serie de medidas en orden a garantizar un nuevo circuito de procesos para la rendición de estos fondos. En este marco, Soares de Matos (2008), destaca la iniciativa propuesta por el tribunal a través de la Decisión N° 52 de 1992 de crear un ítem específico para la clasificación presupuestaria de estos gastos. El mismo año, se incorpora a la Ley N° 8.447/1992 de Directrices Presupuestarias, la exclusividad de la facultad de realizar gastos

secretos sólo a aquellos organismos que lo tengan previsto entre sus competencias. De acuerdo al autor, la medida inauguró una nueva era en la utilización del gasto secreto por parte del PE.

No obstante, la clasificación del gasto como secreto no implica que este no deba estar exento a la rendición de cuenta. Al respecto, recibe el mismo tratamiento que el gasto ordinario por parte del Tribunal de Cuentas, con la salvedad de que no es público, en resguardo de la información que subyace. Asimismo, se dispone de mecanismos para que el Tribunal de Cuentas envíe la información de estos gastos al Congreso Nacional, en quien recae la aprobación de las cuentas públicas. En ningún caso puede desclasificar información sin el aval del organismo ejecutor.

En el mismo sentido, Soares de Matos (2008), destaca que en la auditoría del gasto secreto implementado por el Tribunal de Cuentas, también en el marco de la Decisión N° 52 de 1992, junto a la creación de un ítem específico y la limitación de los organismos autorizados, dispuso la debida autorización en la Ley de Presupuesto por parte del cuerpo legislativo. De este modo, a partir del ejercicio presupuestario de 1993 rigen los siguientes tres parámetros para la fiscalización del gasto secreto:

- En principio está prohibido salvo que el ejecutivo entre sus competencias incluya expresamente la potestad de realizar gastos secretos.
- Todo gasto secreto que se realice debe tener la oportuna autorización por parte del Congreso Nacional a través de la Ley de Presupuesto. Asimismo, debe incluir en el ítem de acciones “2866 Acciones de Carácter Secreto”. Esto implica que queda taxativamente prohibido la realización de gastos que no estén autorizados.
- Para tener partidas presupuestarias asignadas a gastos secretos, el organismo deberá tener funciones que así lo ameriten.

Como correlato, a partir de 1993 se incluye una partida específica correspondiente al gasto secreto en la Ley de Presupuesto. Asimismo, sólo los organismos que cumplían las condiciones indicadas tenían gastos secretos. Entre estos en el período 1993-2008, el autor identifica a la Secretaría de Asuntos Estratégicos a través de la ABIN, el Gabinete de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, las FF. AA., las Policías Federal y Rodoviaria, la Reserva Federal y el Fondo Penitenciario Nacional (Soares de Matos, 2008).

En todo caso, con la implementación de la Cuenta Única, ningún gasto más allá de su naturaleza puede quedar por fuera del sistema presupuestario, y por lo tanto, ajeno al control del Tribunal de Cuentas de la Unión y el Congreso Nacional. Al respecto, la Constitución Nacional en el

inciso XXIII del artículo 5, reza que la clasificación del gasto secreto sólo deberá proceder cuando sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y el Estado. No obstante, los procedimientos especiales previstos para su tratamiento secreto están sujetos al control como el resto de los gastos. (Soares de Matos, 2008).

Desde otro plano de análisis Antunes y Cepik (2003), señalan que las relaciones civiles-militares resultan un indicador indirecto de la democratización de los SI. Lo que explica que en el área de inteligencia, las FF. AA. y los Ministerios de Defensa concentran la mayor parte de los recursos presupuestarios destinados a la actividad. Las observaciones de los autores apoyan la pertinencia de evaluar la asignación presupuestaria a través del tiempo.

En un trabajo posterior, Cepik (2005), analiza entre otras dimensiones, el volumen de recursos asignados al SISBIIN, en relación al alcance del proceso de profesionalización y la calidad de los productos de la actividad. La premisa detrás es que el nivel esperado de servicio se corresponde con los fondos que reciben del erario público.

En su análisis, Cepik (2005), plantea que el cálculo del gasto público en inteligencia es difícil de estimar, no por los límites impuestos por el secreto gubernamental, sino por la ausencia de una metodología para calcularlos al nivel del SISBIN, SINDE o SISP, y la inexistencia de referencias para el ejercicio a nivel internacional. Al respecto, señala que toda estimación que surja a partir del cálculo de los recursos federales afectados resulta incompleta, dado que debería además contabilizarse los asignados a los 26 estados y al Distrito Federal.

La estimación del gasto público en inteligencia en Brasil que utiliza en su trabajo y presenta como provisional, contempla la suma del presupuesto de la ABIN, con el criterio unidad ejecutora, y de los valores de la Subfunción “Información e Inteligencia” en todas las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa y de Justicia. En tanto, los gastos de naturaleza secreta no presentan complejidad en su identificación, habiendo alcanzado en materia de seguridad e inteligencia los 3,5 millones de dólares, representando un 0,12% del gasto total en el año 2003.

De este modo, Cepik (2005), estima que en el ejercicio 2003 la ABIN contó con un presupuesto de US\$40 M, de los cuáles 73% se destinaron a gastos personales, activos y pensiones, 21% correspondientes a inversión y el 6% restante a otros gastos. Mientras que para el Ministerio de Defensa, el monto autorizado en el año 2004 para la Subfunción “Información e Inteligencia” fue de aproximadamente US\$1 M. Asimismo, el total de la subfunción se distribuyó a razón de US\$700 mil para DIE / MD y EMD, US\$230 mil para el Ejército, US\$50 mil para la Armada y US\$30 mil para la Fuerza Aérea.

A modo de ejercicio analítico, plantea Cepik (2005), contemplando las mismas proporciones encontradas en ABIN para la relación entre la actividad principal y los gastos de personal, 21% y 73%, respectivamente de un total hipotético, la asignación de recursos para actividades relacionadas con la inteligencia e información en el área de defensa rondaría los US\$ 5,1 millones en 2004. También propone una estimación para el Ministerio de Justicia, aunque en este caso advierte que no es posible hacer extrapolación al SISP, ya que la seguridad pública es responsabilidad de las unidades estadales.

En el caso del Ministerio de Justicia, observa que la Subfunción “Información e Inteligencia” recibió una autorización de gasto en el orden de US\$ 3,9 millones para 2004, y al aplicar la misma lógica de estimación que la realizada para el Ministerio de Defensa, al agregar las estimaciones de gastos de personal, el monto total asciende a los US\$18,5 millones. En suma, Cepik (2005), obtiene que el presupuesto general de la ABIN, más las estimaciones del SINDE y el SISP, alcanza los US\$63,6 millones para 2003.

Tabla 4 Recursos parciales asignados a inteligencia en el año 2003 de acuerdo a la estimación de Cepik (2005).

	PBI Nominal	Gasto Federal	Defensa	Gasto estimado en Inteligencia parcial (ABIN+SINDE+MJ)
Valor en dólares corrientes	US\$493 billones	US\$291 billones	US\$11 billones	US\$63,5 Millones
Porcentaje en relación a la columna anterior		58,9%	3,8%	0,57%

No obstante, Cepik (2005), aclara que su ejercicio es precario, en tanto, no es posible estimar un error porcentual. Al respecto, señala que existen al menos tres razones que dan cuenta de la limitación de su estimación:

- El valor es muy alto para los organismos federales del SISBIN, SINDE y SISP, teniendo en cuenta la agregación de acciones ajenas a la actividad de inteligencia que probablemente se incluya en el ítem de la Subfunción “Inteligencia e Información”, en los presupuestos del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia.
- Es muy bajo para el SISP y el SISBIN, ya que no toma en cuenta el gasto de los gobiernos estatales en inteligencia.

- En el ejercicio no se incluyó el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica (SIVAM / SIPAM), en el que ya se han invertido más de US\$1,5 millones y cuya capacidad operacional plena estaba programada para el año 2004.

A pesar de las salvedades metodológicas señaladas, Cepik (2005), concluye que el gasto en inteligencia es reducido en comparación con el gasto total en defensa. Además de un volumen de recursos aparentemente muy bajo, destaca que, el alto grado de compromiso de los presupuestos de defensa, seguridad pública e inteligencia con los gastos de personal y la escasa inversión en el desarrollo de capacidades dificultan aún más el desafío de la profesionalización de la actividad.

5.7.1. La ejecución presupuestaria en Inteligencia en Brasil

En el caso brasileño, más allá, de las restricciones reseñadas para el tratamiento de los gastos secretos, no existe la obligatoriedad de incluir bajo un ítem específico, como el clasificador Función Inteligencia en Argentina, el total de gastos asignados a la actividad. Por lo tanto, el cálculo del análisis de los fondos totales asignados a inteligencia resulta indefectiblemente una estimación ya que de acuerdo al clasificador presupuestario Funcional del Gasto la referencia de base es la Subfunción 183 Información e Inteligencia. A tal efecto, producto del análisis del presupuesto brasileño se contempla las siguientes consideraciones para estimar la asignación presupuestaria destinada a inteligencia:

- Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN): por la naturaleza de órgano coordinador de inteligencia se contabilizan de acuerdo a la categoría de Unidad Presupuestaria -en base al clasificador Institucional- el total de los gastos ejecutados. Esta aclaración responde a que no todos los gastos ejecutados se clasifican en la Subfunción “Información e Inteligencia”.
- Subfunción 183 Información e Inteligencia: como se desprende el agrupamiento agrega a dos subfunciones, por lo que resulta necesario establecer un criterio respecto de las asignaciones presupuestarias a contabilizar correspondientes a inteligencia. Al respecto, en línea con la propuesta de Cepik (2005) se considera utilizar el parámetro de unidad ejecutora, contabilizando el total de la subfunción correspondiente los Ministerios de Defensa, Justicia y Seguridad de acuerdo a la categoría Órgano Presupuestario -en base al clasificador Institucional-, bajo el argumento que comprende a los componentes de inteligencia militar y criminal, respectivamente. Se excluye a la ABIN, para evitar doble

contabilidad. Adicionalmente, se incluyen los gastos bajo los Órganos Presupuestarios que en base al análisis cualitativo de la clasificación Programática se desprende su correspondencia. Entre las desventajas debe mencionarse que el SISBIN reconoce en su composición a otros organismos, por lo que pueden quedar excluidos ciertos gastos asignados a inteligencia por fuera de las unidades ejecutoras seleccionadas.

- Presupuesto destinado al pago de gastos de personal de inteligencia: es necesario hacer mención nuevamente al trabajo de Cepik (2005), pues a excepción del año 2003, los gastos en personal de la ABIN se computaron por fuera de la Subfunción 183 Inteligencia e Información. Esto justifica la adopción del criterio de la Unidad Presupuestaria en cuanto todo presupuesto de la ABIN, por su naturaleza, es lógico considerarlo como afectado a la actividad de inteligencia. Para el caso de los componentes de inteligencia militar y criminal, resulta imposible distinguir el gasto en personal para la actividad como sucede en el caso argentino donde existen partidas exclusivas. Aquí a diferencia de Cepik (2005), se contempla tomar sólo el total de gasto de las Subfunción Inteligencia e Información, evitando aplicar el porcentaje destinado a la ABIN en concepto de personal a los subsistemas. La decisión reside en la consideración que necesariamente no es extrapolable, siendo pertinente evitar esta posible fuente de sobreestimación. Esto conlleva el reconocimiento de una fuente de subestimación.
- Gastos secretos: la Decisión N° 52 de 1992 del Tribunal de Cuentas de la Unión, estableció la creación del ítem específico Acción 2866 Acciones de Carácter Secreto y la limitación de los organismos autorizados. Al respecto, durante los años 2001-2004 de la serie existen gastos secretos que no se engloban dentro de la Subfunción 183 Información e Inteligencia, cuya Unidad Presupuestaria es el Fondo Especial de Desarrollo y Mejoramiento de las Actividades de Fiscalización bajo la órbita del Órgano Presupuestario Ministerio de Economía. A partir del año 2005, se observa que todos los gastos secretos se encuentran englobados bajo la subfunción.
- Gastos del SISP: respecto al presupuesto destinado al componente de inteligencia criminal, es menester señalar que no incluye los gastos ejecutados por los gobiernos provinciales quienes tienen responsabilidad primaria sobre la seguridad en sus jurisdicciones. Esta misma observación, se extiende al caso argentino.

De este modo, la estimación del gasto ejecutado en concepto de inteligencia, “Proxy Inteligencia”, incluye los siguientes conceptos:

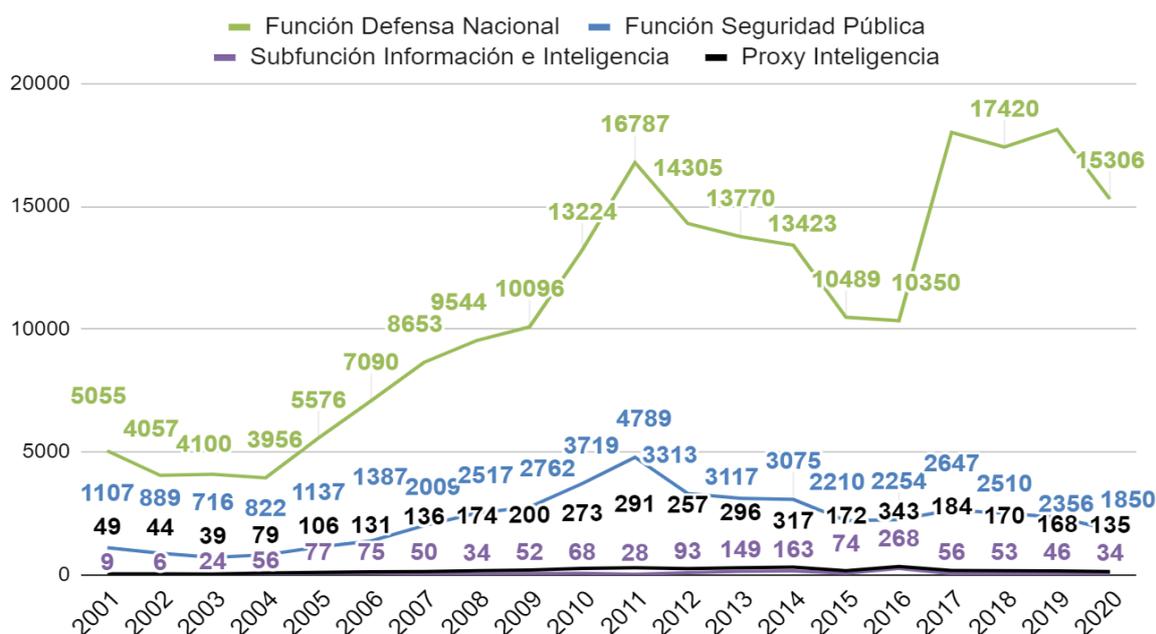
- Total ejecutado en la Serie correspondiente a la ABIN como Unidad Presupuestaria.
- Total ejecutado en concepto de la Subfunción Información e Inteligencia para los Órganos Presupuestarios Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia y Seguridad.
- Partidas correspondientes a la Subfunción Información e Inteligencia cuyos Programas y Acciones -Clasificación Programática- permiten establecer claramente que se destinan a la actividad. Comprende a las unidades presupuestarias que se encuentran bajo los organismos presupuestarios Presidencia de la Nación y Ministerio de Economía²⁸.
- Total ejecutado en conceptos del clasificador de 2866 Acciones de Carácter Secreto por fuera de la Subfunción 183 Información e Inteligencia. Incluye partidas ejecutadas bajo la órbita del Ministerio de Economía y la Unidad Presupuestaria “Fondo Especial para el Desarrollo y el Mejoramiento de las Actividades de Fiscalización” durante los ejercicios fiscales 2001-2004²⁹.
- Finalmente, se excluyen US\$646,7 M a lo largo de la serie 2001-2020 ejecutados en concepto de la Subfunción 183 Información e Inteligencia en la órbita de los siguientes Ministerios -Órganos Presupuestarios-: Educación (US\$2 M, 0,3% del total excluido); Industria, Comercio Exterior y Servicios (US\$0,2 M, 0,03%), Trabajo y Seguridad Social (US\$101,9 M, 15,8%), Seguridad Social (US\$258,9 M, 40%), Salud (US\$139,4 M, 21,6%), Desarrollo Agrario (US\$1,3 M, 0,2%) y Ciudadanía (US\$ 74 M, 11,4%). Lo mismo para los del Ministerio de Economía (US\$69 M, 10,7%) exceptuando los identificados precedentemente. Dichas partidas, que significaron el 47% de la ejecución de la Subfunción en la serie, en función del análisis cualitativo de los clasificadores Institucional y según Estructura Programática se entienden tienen como destino la producción de información.

Una vez clarificadas las cuestiones atinentes a la estimación del gasto en materia de inteligencia, el gráfico 17 dimensiona la afectación presupuestaria base liquidado para las funciones Defensa Nacional, Seguridad Pública, la Subfunción Información e Inteligencia, y el proxy de inteligencia sujeto al análisis. Al igual que para el caso argentino, el criterio de base liquidado -devengado en Argentina- corresponde al gasto efectivamente ejecutado, comprendiendo las obligaciones de pago adquiridas en cada uno de los ejercicios presupuestarios analizados.

²⁸ Análisis realizado a partir de información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

²⁹ Análisis realizado a partir de información d de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Ilustración 16 Presupuesto Nacional Ejecutado y Proxy Inteligencia en Brasil³⁰



La solución gráfica 17 permite observar que el presupuesto ejecutado en el “Proxy Inteligencia” en el año 2001 ascendió a los US\$49 millones (M) y al cierre de la serie en el año 2020 a US\$135 M, con una variación neta de US\$86M en relación al año inicial. Utilizando los mismos parámetros, las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública contaron con US\$10.251 M y US\$743 M más en el cierre de la serie, ascendiendo el total ejecutado en 2020 a los US\$15.306 M y US\$1.850, respectivamente.

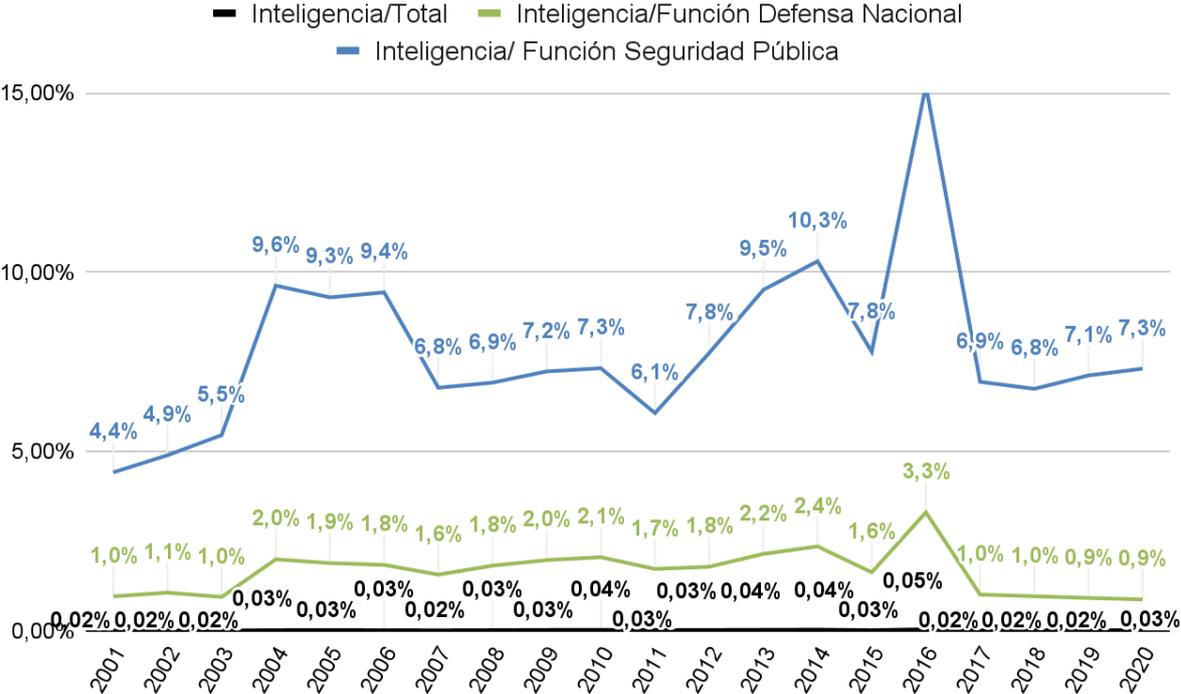
En todo caso, al comparar el inicio y cierre de la serie, el “Proxy Inteligencia” se ha incrementado un 176%, mientras que las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública registran un aumento del 203% y 67%, respectivamente. Asimismo, el promedio anualizado de ejecución presupuestaria para el “Proxy Inteligencia” es de US\$178,2 M, mientras que para las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública es US\$10.967 y 2.259 M, respectivamente.

De aquí en adelante, el gasto en inteligencia refiere al “Proxy Inteligencia”, cuyos criterios de estimación se especifican al comienzo del apartado. La gráfica permite observar que, a diferencia del caso argentino, excede a la Subfunción Información e Inteligencia. Así también, no todos los gastos de la Subfunción Información e Inteligencia se encuentran comprendidos en el “Proxy de Inteligencia”.

³⁰ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

En relación al total del presupuesto nacional ejecutado, la ilustración 17, muestra que la función inteligencia tiene una incidencia porcentual del 0,02% al año de inicio y 0,03% al cierre de la serie, alcanzando el máximo en 2016 con el 0,05%, con un promedio de 0,03% entre 2001-2020. Asimismo, respecto a la Función Defensa Nacional, el presupuesto ejecutado en inteligencia en el año 2001 equivalía al 1 %, mientras que en el 2020 representó un 0,9%, alcanzado un máximo de 3,3% en 2016, siendo 1,6% la media en la serie.

Ilustración 17 Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia en relación al Presupuesto total y el correspondiente a las funciones de Defensa Nacional y Seguridad Pública en Brasil³¹



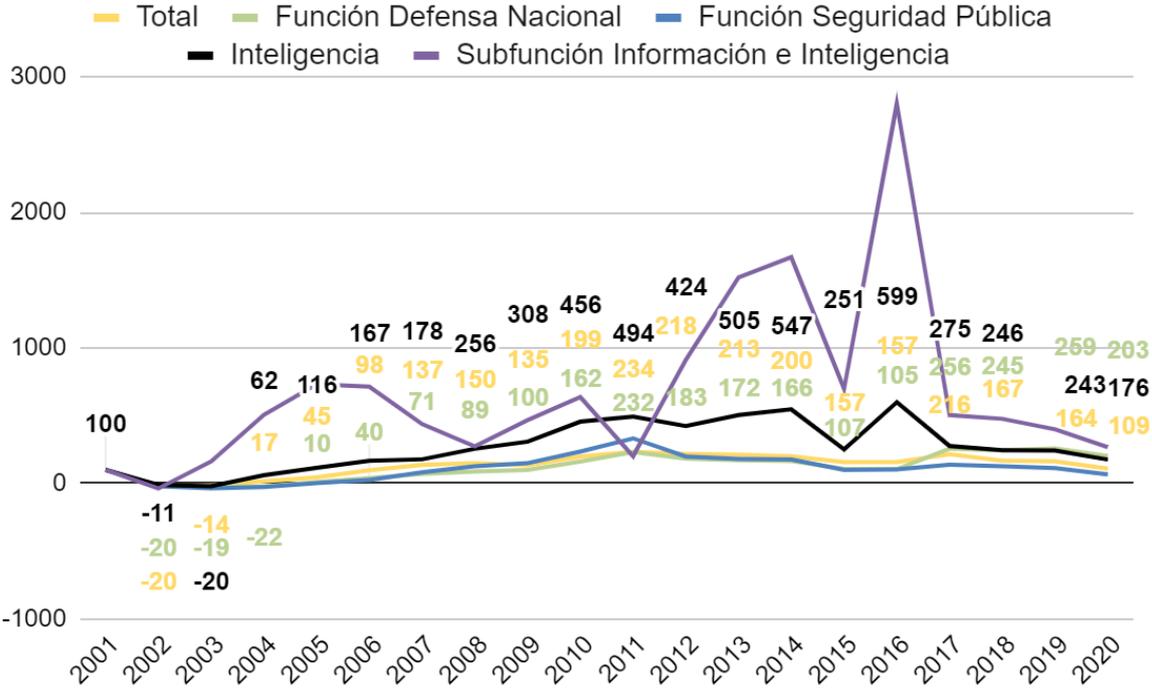
En tanto, el gráfico 18 presenta la evolución en la ejecución del presupuesto una vez normalizada la serie a partir del año base. El mismo permite observar que mientras que el monto ejecutado correspondiente al total del presupuesto nacional tuvo una variación positiva del 109% y el correspondiente a la Función Defensa Nacional del 203%, para inteligencia el incremento es del 176%. En relación al gasto presupuestario total y al de la función Defensa Nacional, se observa que el correspondiente a inteligencia tiene un comportamiento cíclico, aunque registra aumentos muy por encima de estos durante los años 2004-2016, experimenta incrementos similares a la Función Defensa en los sucesivos años aunque se coloca por debajo del crecimiento de la función Defensa a partir de 2018.

³¹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Si bien la misma gráfica ilustra que la ejecución en la Subfunción Información e Inteligencia tiene mayores oscilaciones a través de la serie, estas no se traducen en variaciones similares en el gasto en inteligencia por dos razones. En primer lugar, se debe a que casi la mitad de los créditos no se incluyen en esta última. Más importante aún, se explica en el hecho de que la ABIN, sólo ejecutó en la serie el 6,8% (sólo US\$ 196 M de un total de US\$2896) de los créditos totales en concepto de esta Subfunción, clasificando el gasto en otras categorías del clasificador funcional.

Al observar la distribución de la ejecución de la ABIN se obtiene que entre las subfunciones Administración General y Seguridad Social concentraron aproximadamente el 90% en la serie. Como se atendió anteriormente, la ABIN sólo enmarcó en la Subfunción Información e Inteligencia la totalidad de sus gastos ejecutados en el año 2003, incluyendo las correspondientes a personal en otras categorías del clasificador funcional.

Ilustración 18 Variación Presupuesto Ejecutado Total, Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad, Función Defensa, Función Seguridad Interior e Inteligencia normalizada al año de base 2001 en Brasil³²



Al respecto, la solución gráfica 18 permite observar que el gasto en inteligencia tuvo importantes oscilaciones, descendiendo en relación al año de base en 2002 y 2003, incrementando a partir de 2004, registrando un máximo de variación en 2016 en el orden del 600% para finalizar la serie en el 176%. El gráfico permite observar patrones de variabilidad

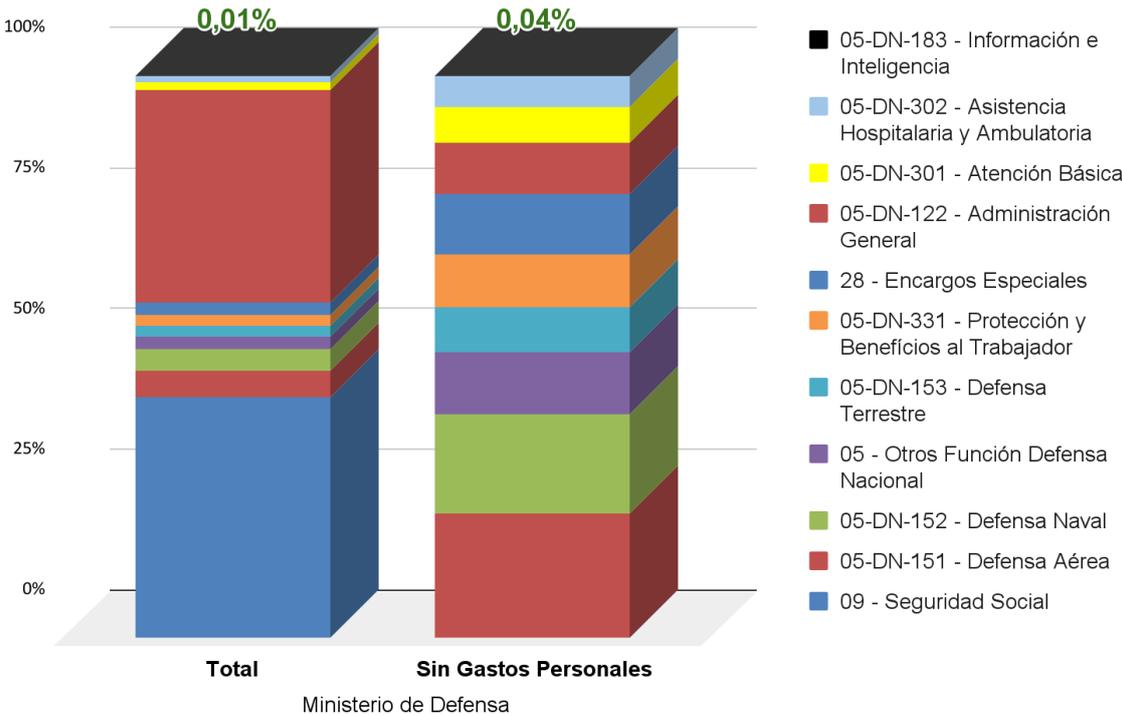
³² Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

de mayor magnitud en el caso de inteligencia respecto de los parámetros de comparación.

De forma análoga a lo realizado para el caso argentino, otra manera de dimensionar el gasto de los componentes de inteligencia policial/criminal y militar, consiste en analizar el peso afectado a la subfunción en relación al total ejecutado a lo largo de la serie en el Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio de Defensa, respectivamente. De este modo, la combinación de los clasificadores presupuestarios por Función e Institucional, aporta otra perspectiva de análisis.

En relación al componente de inteligencia militar, en base a la ilustración 19, se observa que en el total de la serie el presupuesto afectado a la Subfunción Información e Inteligencia fue del 0,1%, siendo los gastos previsionales y en administración general por lejos las categorías funcionales que concentraron más del 80% de los créditos ejecutados entre 2001-2020. Ahora bien, como se describió al comienzo de este apartado, en ambas carteras ministeriales no se devengaron conceptos en pagos al personal. Por ello, la columna de la derecha de la gráfica reitera el análisis pero exceptúa a los gastos de personal en toda la serie, obteniéndose que fueron ejecutados para inteligencia el 0,04% de los créditos presupuestarios.

Ilustración 19 Porcentaje Presupuesto Nacional Ejecutado en Subfunción “Información e Inteligencia en relación al total del Ministerio de Defensa con (izquierda) y sin gastos en personal (derecha) en los ejercicios presupuestarios 2011-2020 en Brasil³³



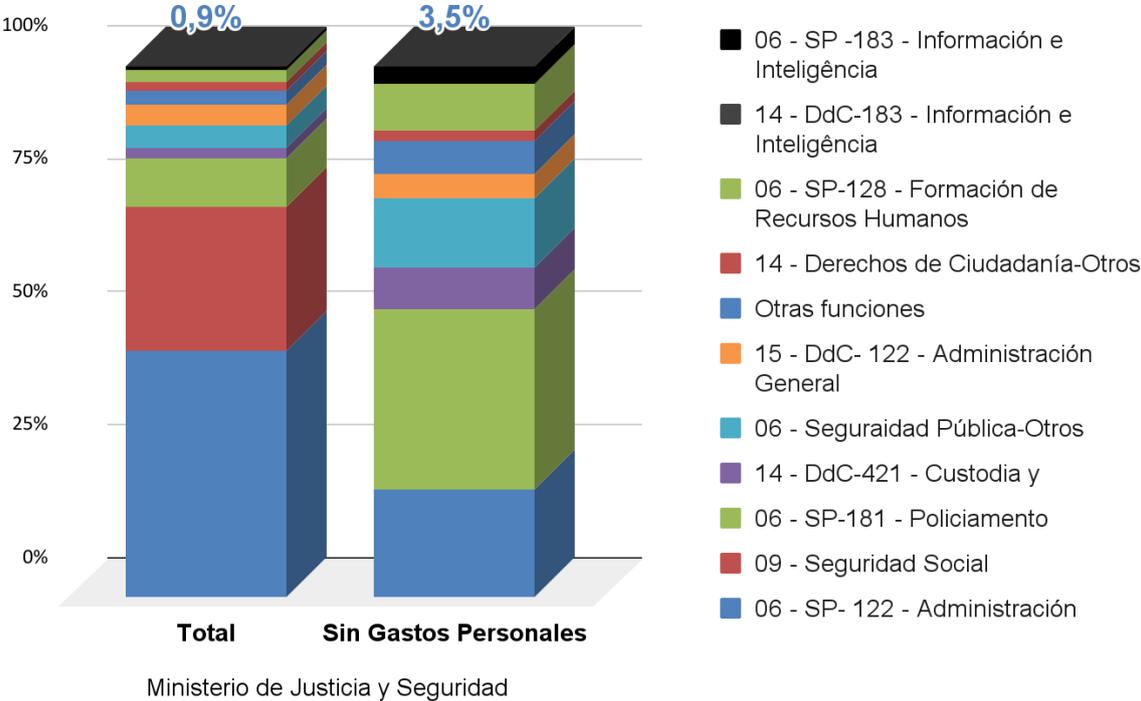
En la solución gráfica anterior, la columna de la izquierda incluye a todas las combinaciones de

³³ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

funciones y subfunciones que tuvieron un peso superior al 1% y la de la derecha del 5%, mientras que las restantes se agruparon en la categoría otros. Cabe aclarar que, a diferencia del caso argentino, los clasificadores funcionales en Brasil pueden agruparse en distintas combinaciones de funciones y subfunciones. Mientras que en Argentina las finalidades y funciones resultan excluyentes - nótese que en la gráfica anterior y la siguiente el primer código corresponde a la Función y el segundo a la SubFunción-.

El mismo ejercicio se replica y grafica a continuación para el componente de inteligencia policial/criminal, observando la ejecución de acuerdo al clasificador por Función en el Organismo Presupuestario Ministerio de Justicia y Seguridad a lo largo de la serie. A diferencia del caso argentino, en Brasil no existe una cartera exclusiva de seguridad.

Ilustración 20 Porcentaje Presupuesto Nacional Ejecutado en Subfunción “Información e Inteligencia en relación al total del Ministerio de Justicia y Seguridad con (izquierda) y sin gastos en personal (derecha) en los ejercicios presupuestarios 2011-2020 en Brasil³⁴



La solución gráfica 20, muestra que en relación al total del gasto ejecutado en el Ministerio de Justicia y Seguridad a lo largo de la serie, el afectado a la Subfunción Información e Inteligencia tuvo una incidencia del 0,9%. Asimismo, si bien, el gasto de la subfunción se explica por el peso en su combinación con la Función Seguridad Pública, también se registran gastos

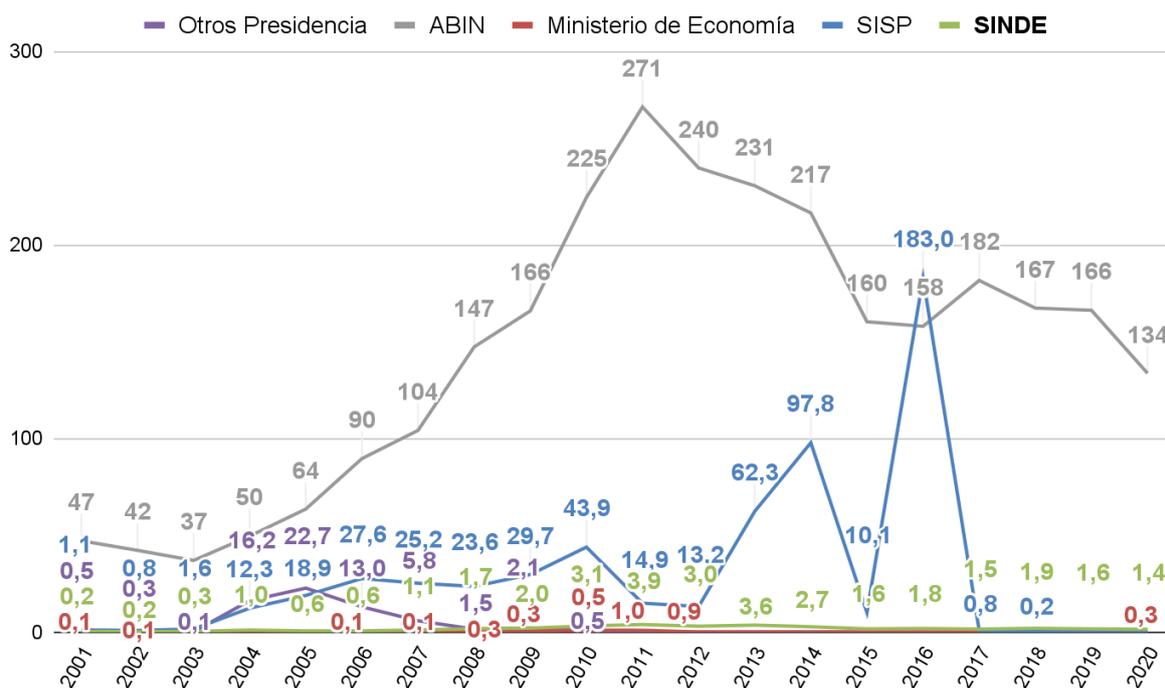
³⁴ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

ejecutados para la misma en la función Derechos de Ciudadanía, aunque su incidencia es prácticamente nula (0,00005% del total ministerial).

Al descontar, al igual que en el Ministerio de Defensa, el gasto en personal, la Subfunción Información e Inteligencia asciende al 3,5% en su participación en relación al total. El mismo ejercicio permite obtener que en la combinación con la Función Derechos de Ciudadanía representa el 0,0002%. En todo caso, al comparar utilizando los distintos parámetros -con y sin gastos en personal- se destaca sustancialmente el mayor peso que tiene el gasto en inteligencia respecto al total en el Ministerio de Justicia y Seguridad.

Por su parte, el gráfico 21 ilustra la distribución entre los componentes del SISBIN, de acuerdo al clasificador Institucional. Del análisis de la ejecución presupuestaria se desprenden además de la distinción entre la agencia central -ABIN como Unidad Presupuestaria-, el Sistema de Inteligencia para la Seguridad Pública -SISP, bajo la órbita institucional del Órgano Presupuestario Ministerio de Justicia y Seguridad-, Sistema de Inteligencia para la Defensa -SINDE, en el Órgano Presupuestario Ministerio de Defensa-, la existencia de gastos ejecutados por la Presidencia -como Órgano Presupuestario- por fuera de la ABIN -directamente por las Unidades Presupuestarias Presidencia, Fondo Antidroga, Instituto Nacional de Tecnologías de Información- y un componente vinculado a la inteligencia económica -Ministerio de Economía como Órgano Presupuestario-.

Ilustración 21 Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según ABIN, Presidencia (excluye ABIN), Ministerio de Economía, SISP y SINDE en Brasil³⁵



Al analizar la asignación de los distintos componentes y su distribución personal, se observa a en los gráficos 22 y 23, que a excepción del año 2016, la ABIN es el organismo que recibe más recursos, sólo superada en el mencionado ejercicio fiscal por el SISP. La ABIN comienza la serie en 2001 con una ejecución de US\$47 M, registra su mínimo en 2003 con US\$37M y alcanza un máximo de US\$271 M en 2011. En promedio en los años que comprende la serie 2001-2020 obtuvo US\$145, concentrando el 81,3% (US\$2.896,4M) de los créditos afectados a la inteligencia.

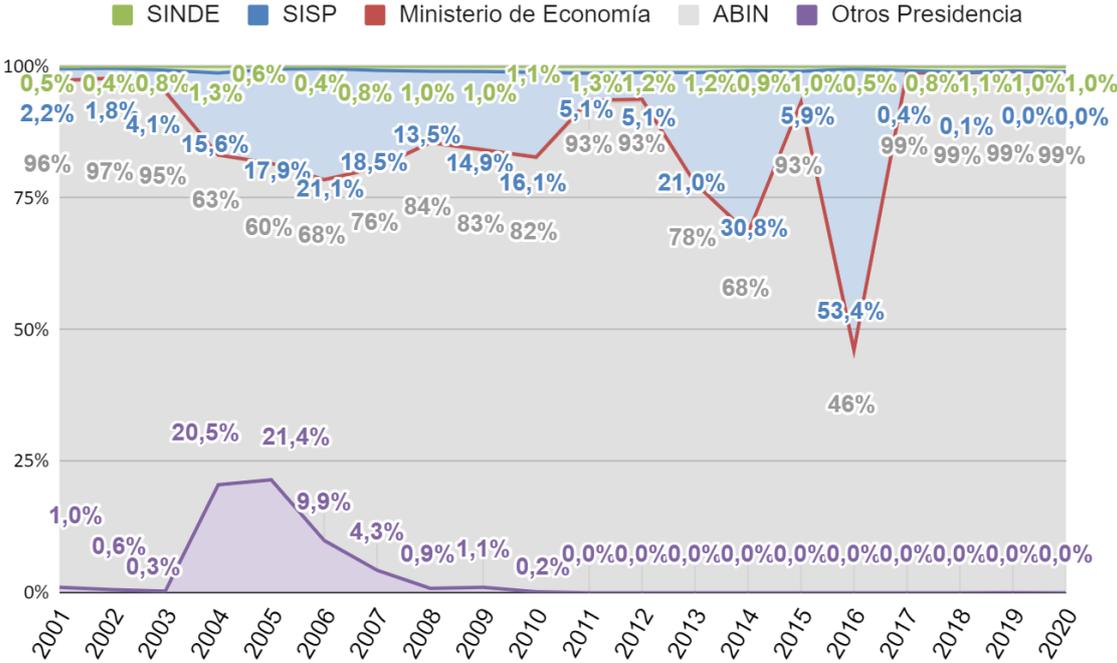
En segundo lugar, se ubica el SISP, con un peso del 15,9% (US\$567M) sobre el total ejecutado. El SISP comienza la serie registrando créditos ejecutados por US\$1,1 M, registrando al año siguiente el mínimo con US\$0,8 M y su máximo en 2016 con US\$183 M. No obstante, concentrar la mayor cantidad de los recursos ese año, en 2017 y 2018, experimenta una abrupta caída con una asignación de US \$0,8M y US \$0,2, sin devengar gastos en los últimos dos años de la serie.

A continuación, se posiciona Presidencia de la Nación exceptuando la ABIN, que agrupando el gasto ejecutado por la Unidad Presupuestaria homónima (98,9% del Organismo Presupuestario), y subsidiariamente a través de las unidades presupuestarias Fondo Nacional

³⁵ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Antidrogas y del Instituto Nacional de Tecnologías de Información entre 2001-2003 (1,1%), representaron el 1,8% (US\$62,8M) del total. Asimismo, a excepción del año 2019, no registra créditos ejecutados a partir del año 2011. Este conjunto de gasto se ubica en segundo lugar en los años 2004 y 2005 con US \$16,2 M y US\$22,7 M, respectivamente donde alcanza su pico de asignación. En promedio en la serie recibe US\$3,1M, aunque a excepción del período 2004-2009 en adelante ejecuta anualmente como máximo US \$0,5 M o no registra gastos.

Ilustración 22 Distribución Porcentual Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según ABIN, Presidencia, Ministerio de Economía, SISP y SINDE en Brasil³⁶



El cuarto lugar, lo ocupa el SINDE con el 1% de la ejecución (US\$33,9 M). En el año de comienzo de la serie, ejecutó US\$0,2 M, su mínimo, y en el de cierre el US\$1,4 M. El máximo registrado para el SINDE se encuentra en el año 2012 donde ejecutó US\$3,9M, siendo US\$1,7 M la ejecución promedio en la serie. En último lugar se ubica el componente de inteligencia económica, a razón de que a través del Ministerio de Economía, se ejecutaron el 0,1% de los créditos (US \$3,7 M), registrando ejecución en el lapso 2001-2012 y 2019, con un promedio anualizado de US\$0,2 M en el total de la serie.

³⁶ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

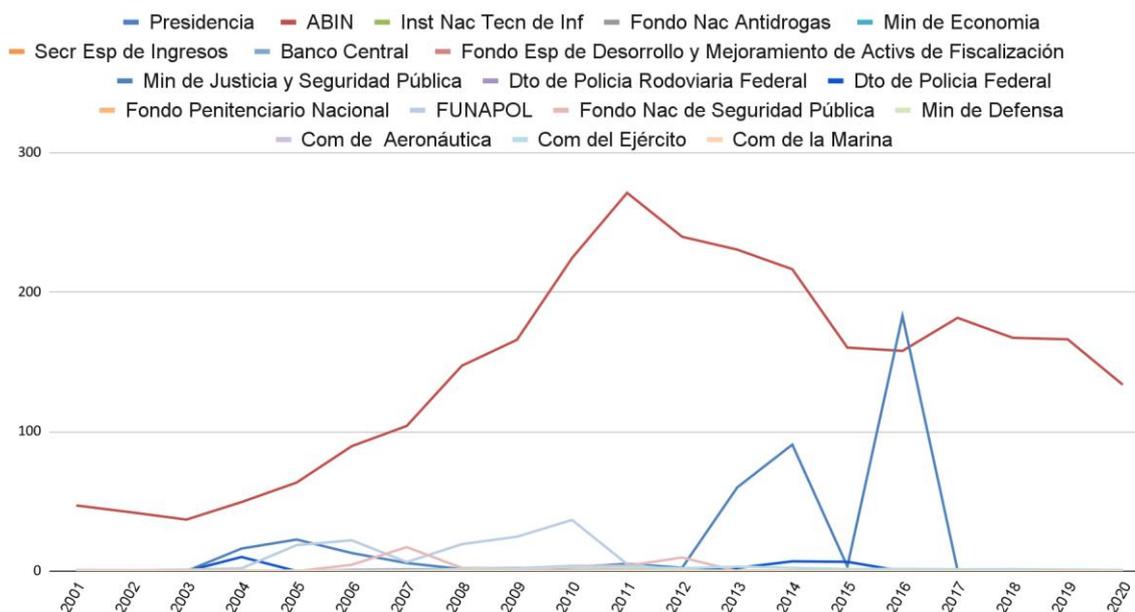
Ilustración 23 Variación Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según ABIN, Presidencia (excluye ABIN), Ministerio de Economía, SISP y SINDE normalizada al año de base 2001 en Brasil³⁷



Al normalizar la serie de acuerdo al año de base – ilustración 23- , se destaca a primera vista las variaciones correspondientes al SISP, cuyo pico máximo de incremento supera los 16.733% en 2016, disminuyendo a nula asignación los dos últimos años de la serie. El tamaño de las oscilaciones del SISP (2513% en la serie) no tiene una contraparte en otros componentes, no obstante en promedio se encuentran en el orden del 391% (exceptuando al SISP). En relación al análisis institucional precedente, resulta fundamental, observar nuevamente que sólo la ABIN incluye gasto en personal, en especial al considerar el peso del SISP y SINDE en la serie.

³⁷ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Ilustración 24 Presupuesto Nacional Ejecutado en Función Inteligencia según organismos (nivel de Unidad Presupuestaria) en Brasil³⁸



El gráfico 24 desagrega la ejecución de acuerdo a los organismos que comprenden los cuatro componentes antes descritos, tomando como referencia las unidades presupuestarias -concepto equivalente al de subjurisdicciones en Argentina- del clasificador Institucional. En primer lugar, se destaca nuevamente la ABIN que en toda la serie concentró el 81,3% de la ejecución presupuestaria. En segundo lugar, el Ministerio de Justicia y Seguridad, concentra bajo su órbita de administración directa el 10% (US\$355,3). Luego, se ubica el Fondo para Equipamiento y Operaciones de la Policía Federal (FUNAPOL) con el 3,9% (US\$355,3), seguido por la Presidencia de la Nación que bajo su órbita directa ejecutó el 1,2% (US\$61,9) del total. Estas cuatro unidades presupuestarias concentraron el 96,4% de los créditos destinados a inteligencia entre el año 2001 y 2020.

En el marco del SINDE, prevalece el Ejército con el 0,8% (US\$26,9 M) seguido por el Ministerio de Defensa que directamente bajo su órbita ejecutó el 0,1% (US\$4,1 M), M. Por su parte, en el marco del SISP, el Departamento de la Policía Federal ejecutó el 0,7% (US\$26,7 M) y el Departamento de la Policía Rodoviaria el 0,1% (US\$3,6 M).

De los organismos incluidos en la gráfica sólo el Ministerio de Economía, bajo su órbita de administración directa alcanza el 0,1% (US\$2,6M) de la ejecución a lo largo de la serie. Es decir que la Marina y la Fuerza Aérea, la Secretaría Especial de Ingresos Federales, el Banco

³⁸ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Central, el Fondo Especial de Desarrollo y Mejoramiento de las Actividades de Fiscalización (estos tres últimos bajo la órbita del Ministerio de Economía), el Instituto Nacional de Tecnologías de Información y el Fondo Nacional Antidroga (ambos con dependencia directa de la Presidencia), si bien ejecutaron créditos en materia de inteligencia, no alcanzaron el 0,1% del total en toda la serie. Entre estas Unidades Presupuestaria se observa que a excepción de la Marina y la Fuerza Aérea que ejecutaron cada una US\$1,5M, las restantes no alcanzaron US\$1M en la serie.

Al analizar la ejecución interanual se destaca que sólo la ABIN y todas las unidades presupuestarias que dependen del Ministerio de Defensa ejecutaron créditos en inteligencia en todos los años de la serie. Es decir, que las restantes presentan discontinuidades, al no registrar ejecución en ciertos ejercicios anuales.

Entre estas discontinuidades, se destacan las que sucedieron en el marco de SISP, toda vez que el Ministerio de Justicia y Seguridad registró, bajo su órbita de administración directa, en el año 2016 una ejecución de U\$183 M superando incluso a la ABIN. Luego en el bienio 2013-2014 alcanzó una ejecución de más de U\$150 M.

Así también, se destaca la Unidad Presupuestaria de Presidencia con US\$ 52 M en el trienio 2004-2006 y el Fondo para Equipamiento y Operaciones de la Policía Federal que entre 2005-2010 alcanza una ejecución de casi US\$130 M. En menor medida, el Fondo Nacional de Seguridad Pública, que asciende a los US\$17,3 M y US\$9,8 M en 2007 y 2012 respectivamente, y el Departamento de la Policía Federal que supera los US\$ 10 M en 2004 y ejecuta más casi US\$ 14 M en el bienio 2014-2015.

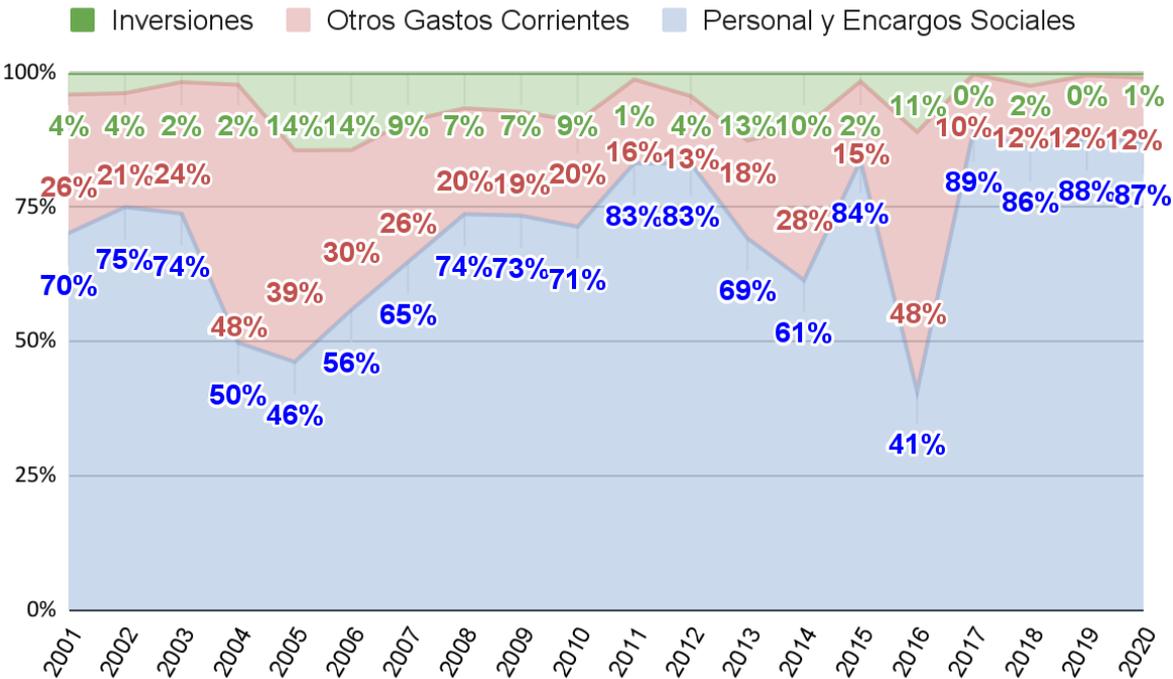
El caso de la unidad presupuestaria bajo la administración directa del Ministerio de Justicia y Seguridad permite ilustrar las variaciones que presenta la ejecución presupuestaria en la inteligencia brasileña, lo que dan cuenta de las extremas oscilaciones que reflejan los gráficos en el SIPS. Al respecto, la referida Unidad Presupuestaria ejecutó entre 2001 y 2003 US\$0,9 M, no registra ejecución en los siguientes dos años, y ejecuta entre 2006 y 2010 un total de US\$8,5 M, alcanzando en 2011 la suma de US\$5,3 M.

Luego en 2013 registra ejecución por US\$60,1 M y en 2014 por US\$90,8 M, para de crecer a US\$3,4 M en 2015, alcanzando su máximo histórico en 2016 superando los US\$180 M. No obstante, los dos años siguientes ejecuta US \$1,1 M en total, para no tener ejecución en la materia en el bienio final de la serie. En forma similar, las otras unidades presupuestarias del SISP, tuvieron nula ejecución desde el año 2016 en adelante, a excepción del Departamento de

Policía Federal que ejecutó US\$16 M entre los años 2013-2016.

En cuanto a la distribución de los créditos ejecutados en inteligencia de acuerdo al Grupo de Gasto por Naturaleza - similar al clasificador de Objeto de Gasto en Argentina- entre los años 2001-2020 ilustrada en la solución gráfica 25, se obtiene que el 71% (US\$2.530 M) corresponden a gastos personales- Personal y Encargos Sociales-, el 22,4% (US\$ 800 M) a Otros Gastos Corrientes y el 6,6% (US\$ 233 M) a Inversiones.

Ilustración 25 Distribución Porcentual Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según Grupo de Gasto en Brasil³⁹



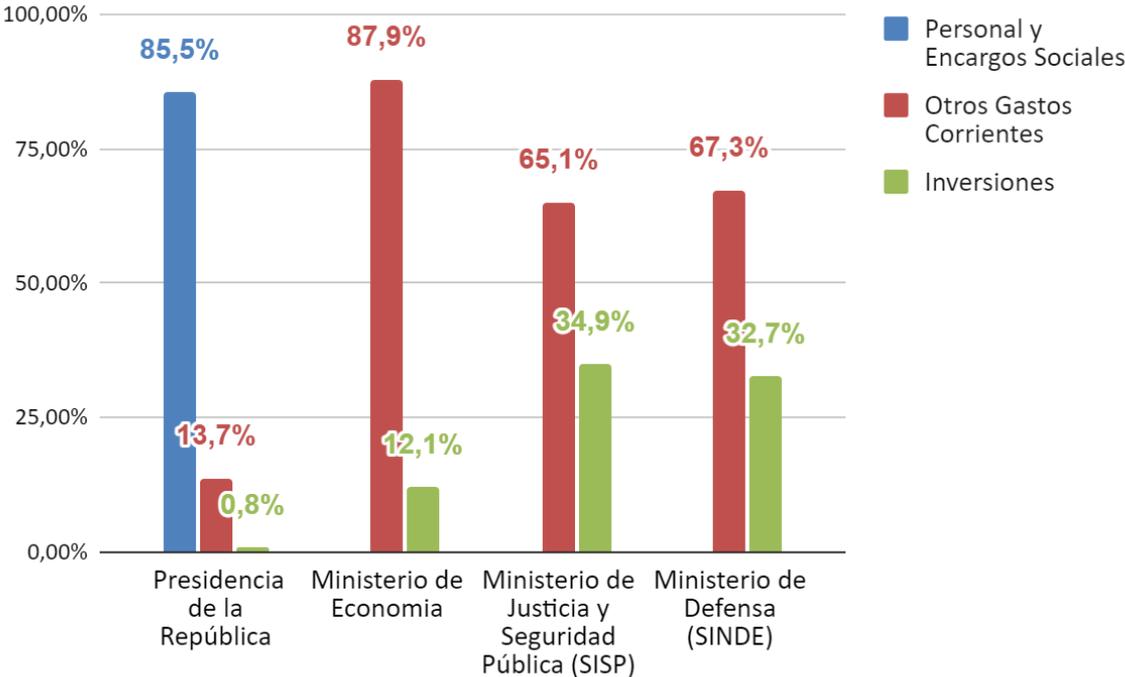
Asimismo, cabe recordar que al analizar por Grupo de Gasto, todo el concepto en Gasto en Personal corresponde a la ABIN, ya que los otros componentes, ejecutaron en Otros Gastos en Personal e Inversiones. A propósito, el siguiente gráfico ilustra los perfiles de los organismos por Grupo de Gasto.

Como se destaca en la ilustración 26, bajo la órbita de Presidencia de la Nación, el 86% de los créditos corresponden a Gastos en Personal. Cabe destacar que el 98% de la ejecución corresponde a la ABIN. Luego, bajo el SISP, el 65% se ejecutó en concepto de Inversiones y el 35% en Otros Gastos Corrientes. Mientras que en el SINDE, la relación se invierte en favor de Otros Gastos Corrientes con el 67% e Inversión con el 33%. No obstante, esta gráfica debe

³⁹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

dimensionarse a la luz de la siguiente, teniendo en cuenta los montos afectados en la distribución.

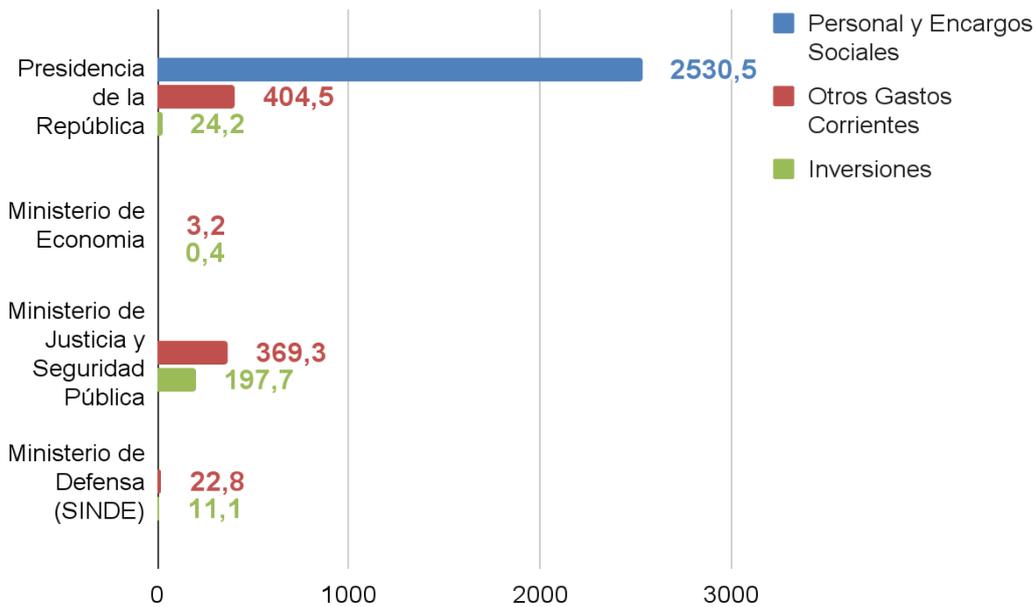
Ilustración 26 Distribución Porcentual Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según Grupo de Gasto y Órgano Presupuestario en Brasil⁴⁰



De este modo, el gráfico 27 muestra que la ABIN concentró la totalidad de los US\$2.530 M correspondientes a la ejecución en Gasto en Personal, el 46% del total de los US\$800 M afectados a Otros Gastos Corrientes y el 56,6% de las Inversiones que alcanzaron los US\$ 233 M. Por su parte el SISP, ejecutó el 85% de las Inversiones y el 46,6% de los créditos afectados a Otros Gastos Corrientes. Mientras que bajo SINDE se ejecutó el 4,7% de las Inversiones y el 2,9% en concepto de Otros Gastos Corrientes. Por último, bajo el Ministerio de Economía se ejecutaron el 0,4% restante correspondientes a Otros Gastos Corrientes.

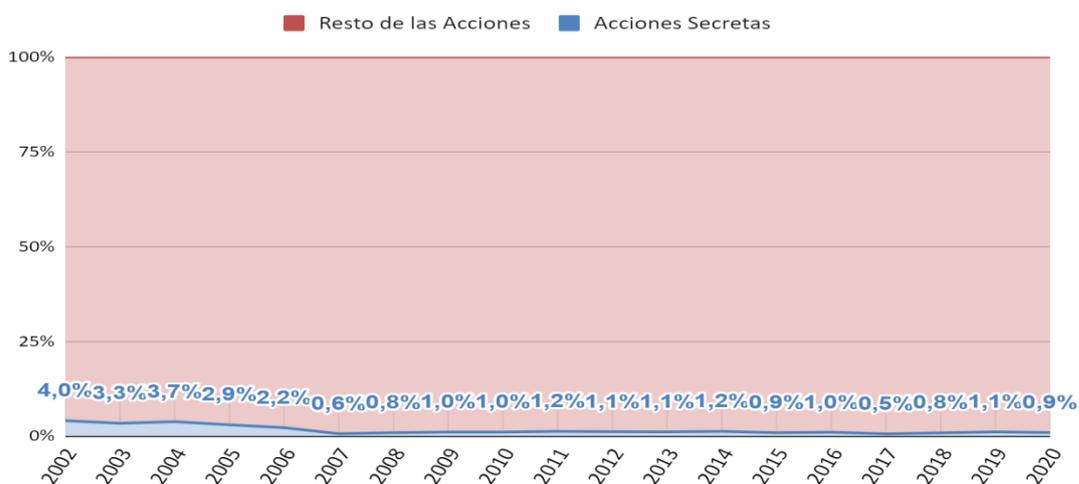
⁴⁰ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

Ilustración 27 Gasto Presupuesto Nacional Ejecutado en Inteligencia según objeto de gasto Grupo de Gasto y Órgano Presupuestario en Brasil⁴¹



A diferencia del caso Argentina las partidas con carácter reservado no cuentan con ítems específicos de acuerdo al Grupo de Gasto sino que se distinguen en el clasificador programático. En consecuencia, resulta necesario analizar las partidas que fueron clasificadas bajo la Acción 2866 Acciones de Carácter Secreto.

Ilustración 28 Incidencia Porcentual Gastos Secretos en relación al Inteligencia⁴²



Por ello, la gráfica 28 permite entrever que en los primeros tres años de la serie el gasto secreto se ubicó en el orden del 3,3% y el 4%, manteniéndose entre el 2 y 3% en el bienio 2004 y 2005

⁴¹ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

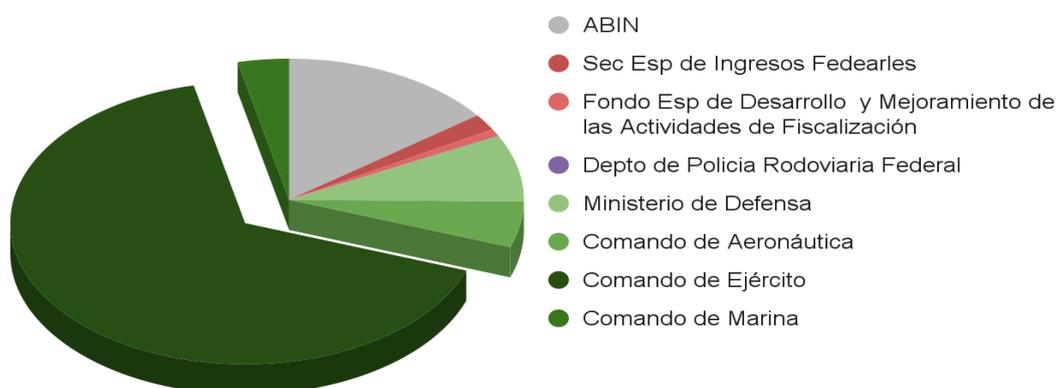
⁴² Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

para descender a menos del 1,2% en el resto de la serie, registrando su mínimo en el año 2017 con una participación del 0,5%.

En toda la serie, se ejecutaron en conceptos de gastos secretos US\$40,2 M, arrojando una media anual de US\$2M y una incidencia porcentual del 1,1% del total. Asimismo, resulta posible obtener de acuerdo en base al Grupo de Gasto que el 70% de las acciones secretas fueron ejecutadas en concepto de Otros Gastos Corrientes y el 30% en Inversiones.

Finalmente, respecto a los gastos secretos ejecutados (US\$40,2) correspondientes a las Acciones de Carácter Secreto, el gráfico 29 muestra que el 80,9% se concentró bajo la órbita del Ministerio de Defensa, destacándose que el 66,8% (US\$26,9 M) los ejecutó el Ejército. Por su parte, la ABIN ejecutó el 16,9% (US\$6,8 M), el Ministerio de Economía el 2,2% (US\$0,9 M) y la Policía Rodoviaria el 0,1% (US\$0,3).

Ilustración 29 Distribución Porcentual Gastos Secretos según Órgano Presupuestario en Brasil⁴³



A partir del año 2013 se distingue que la totalidad de los gastos secretos se concentraron en las unidades presupuestarias bajo la administración directa del Ministerio de Defensa como las correspondientes a las FF. AA., en el componente del SINDE, que ejecutaron partidas en el concepto en todos los años de la serie. Asimismo, se destaca que en el marco del SINDE el 96,7% de los créditos ejecutados en la serie corresponden a gastos secretos.

5.8. La dimensión presupuestaria en perspectiva comparada

El resultado principal que se desprende del análisis de la dimensión presupuestaria de los SI abordados en este trabajo, es que en Argentina a diferencia de Brasil, la totalidad de los créditos

⁴³ Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Financiera de Brasil (SIAFI).

asignados a inteligencia en los presupuestos anuales se incluyen en un ítem específico, denominado Función Inteligencia. Ello responde a que la Ley de Inteligencia Nacional en Argentina instruyó a tal efecto la creación de la categoría funcional y la obligatoriedad del registro de la totalidad del gasto afectado.

Por el contrario, no existe tal disposición en Brasil, donde se combina en un mismo ítem del clasificador funcional Subfunción Información e Inteligencia, ambas categorías. En consecuencia, para el caso brasileño, a partir del trabajo de Cepick (2005) se procedió a una estimación del presupuesto en inteligencia- Proxy Inteligencia- utilizando los criterios de unidad ejecutora para incorporar a la ABIN y en base al análisis cualitativo de la Clasificación Programática de las partidas comprendidas en la Subfunción Inteligencia e Información y de la Acciones de Carácter Secreto, descartando aquellas que no guardan relación con la actividad.

Al respecto, se observa que en el caso de Brasil los créditos ejecutados en la correspondiente Subfunción representaron el 21% del total incluido en el proxy de Inteligencia. Ello se debe a que, del total de créditos ejecutados de la ABIN, sólo el 6,8% fueron clasificados en la Subfunción Información e Inteligencia, que a excepción del año 2003, enmarcó los gastos en personal en otros clasificadores funcionales.

Si bien, los clasificadores presupuestarios son prácticamente homólogos, salvando las cuestiones idiomáticas, en el caso de Brasil, los gastos reservados/secretos se distinguen en la Clasificación Programática, mientras que en el caso argentino se incluyen en el Clasificador por Objeto de Gasto. Es decir, se encuentran en distintos tipos de clasificadores del gasto.

No obstante, en ambos casos se observa, tal como lo prevén las normas de creación de los SI, una delimitación a través de un clasificador específico de los gastos reservados/secretos⁴⁴, cuya imputación se reserva exclusivamente al desarrollo de la actividad. Si bien en el caso brasileño, se detectaron gastos reservados por fuera de la correspondiente Subfunción, sólo significaron el 0,8% del total (US\$0,3 M) en los cuatro primeros años de la serie.

En cuanto a la ejecución presupuestaria de los créditos destinados a inteligencia desde la entrada en vigencia de los nuevos ordenamientos normativos en Argentina y Brasil, se obtiene que el monto anualizado en las series es de US\$ 201 M y 178 M, lo que se traduce en una incidencia en relación al presupuesto total del 0,3% y 0,03% respectivamente. Este

⁴⁴ La inclusión de ambos se debe a que el término secreto se considera la traducción más acorde para el clasificador brasileño. No obstante, conceptualmente resultan indistintos.

dimensionamiento debe leerse teniendo en cuenta que en Brasil, a excepción de la ABIN, no se registran gastos en personal para los otros organismos que conforman el SISBIN.

En relación a esta diferencia, es menester destacar que en Argentina existen ítems específicos para el Gasto en Personal de inteligencia que permiten distinguirlos del resto de los créditos ejecutados en conceptos de salarios y retribuciones de los agentes de la AP. Al contrario, en Brasil no existen ítems específicos similares, por lo tanto no es posible discriminar como en Argentina el Gasto en Personal de la actividad. Esta limitación también se debe a que sólo la ABIN registra ejecución en Gastos en Personal en la Subfunción Inteligencia e Información, lo que habilitaría estimarlos- si hubiera este detalle en los otros organismos del SISBIN- a partir del entrecruzamiento de los clasificadores por Grupo de Gasto, Funcional e Institucional.

La imposibilidad de dimensionar el Gasto en Personal por fuera de la ABIN debe tenerse presente en la lectura de los resultados para el caso de Brasil, toda vez que a pesar de las limitaciones reseñadas, representa el 71% del total ejecutado en toda la serie al analizar el Grupo de Gasto por Naturaleza. En el mismo sentido, el predominio del Gasto en Personal en la ejecución de los créditos de la Función Inteligencia es más acentuado en Argentina representando el 90% del total en toda la serie según el Objeto de Gasto.

Tabla 5 Resultados Dimensión Presupuestaria

Dimensión Matriz GDI	Pregunta	SIN Argentina	SISBIN Brasil
1. Legislación	1.10. ¿La ley establece los procedimientos para usar fondos públicos?	SI	SI
2. Supervisión económica-financiera	2.1. ¿Se informa el presupuesto de inteligencia en el presupuesto general?	SI	NO
	2.2. ¿Se recurre a normas y procedimientos para que la agencia dé cuenta de sus gastos regulares y secretos?	SI	SI
	2.3. ¿Cuál es la proporción entre el gasto público y el secreto?	8% gastos reservados (2020)	1,3% gastos reservados (2020)
	2.4. ¿Hay algún abuso informado de gastos secretos?	SI	SI

3. Control político	3.4. ¿Las autoridades políticas son las que determinan el presupuesto de las agencias con acuerdo legislativo?	SI	SI
7. Supervisión externa	7.5. La Comisión Parlamentaria de Supervisión ¿Tiene acceso a la información secreta? ¿Tiene acceso a la información referida a los gastos secretos?	SI	SI

Respecto a la participación en el presupuesto total, en Argentina se observa que al inicio de la serie en el año 2003 tiene un peso máximo del 0,6% (US\$122 M) y en el cierre el mínimo en 2020 con 0,1% (US\$133 M), lo que marca menor incidencia con el paso del tiempo. En el caso de Brasil comienza en 2001 con el 0,02% (US\$49 M) y finaliza la serie en 2020 con 0,03% de incidencia (US\$135 M). Al comparar el gasto ejecutado en inteligencia en relación al clasificador de la Función Defensa, se obtiene en promedio una incidencia anual de 10,8% en Argentina y 1,6% en Brasil, siendo ampliamente superior en el primer caso. Mientras que el mismo ejercicio respecto a la función Seguridad arroja que el peso promedio anualizado es del 11,4% en Argentina y 7,9% en Brasil.

En cuanto a la evolución a lo largo de la serie, en Argentina el presupuesto nacional tuvo una variación positiva del 415%, el correspondiente a la Finalidad Defensa y Seguridad del 131%, y la Función Inteligencia un incremento del 12% entre el año de inicio 2003 y cierre de la serie 2020. Mientras que para Brasil el presupuesto nacional tuvo una variación positiva del 109%, el correspondiente a la Función Defensa del 203% y el de inteligencia un 176% entre el inicio 2001 y cierre de la serie 2020. Es decir, en Brasil muestra en el cierre una variación similar a los parámetros de referencia respecto al inicio, mientras que en Argentina creció muy por debajo de ellos.

Es útil incorporar para el dimensionamiento en perspectiva comparada que en EE. UU. en 2019 el presupuesto en inteligencia autorizado por el Congreso ascendió a los US\$86.000 M, representando el 2,5% del total y el 11,2 % en relación a la función defensa nacional (De Vine, 2019). La referencia al caso norteamericano, también con organización federal, confirma que las diferencias en las capacidades económicas, militares y de inteligencia tienen necesariamente su correlato presupuestario. Asimismo, se destaca la mayor incidencia porcentual en el presupuesto respecto a los casos analizados.

Respecto a la composición institucional del SIN y el SISBIN, la ejecución presupuestaria- en base al clasificador Institucional y el Proxy Inteligencia- pone en evidencia una concepción más

amplia de la inteligencia en el caso de Brasil en cuanto a su integración coincidente con el análisis normativo. Del mismo modo en Argentina, la ejecución confirma una delimitación taxativa de los organismos que integran el SIN, circunscrita a la AFI, como la agencia central bajo la órbita directa de la Presidencia, las dependencias especializadas de los Ministerios de Defensa y Seguridad, y las propias de las Fuerzas Policiales, de Seguridad y Armadas que están sujetos a la supervisión de ambas carteras ministeriales.

El punto anterior refiere a que en el SIN argentino, se restringe la actividad pública de inteligencia a las cuestiones que suponen una amenaza para el Estado en materia de Seguridad y Defensa Nacional. Por el contrario, el SISBIN en su conformación comprende un conjunto de 42 organismos, abarcando prácticamente la totalidad sectorial de la AP. No obstante, en su operatividad distingue un Consejo Consultivo limitado a la ABIN, como agencia central como coordinadora y a los Ministerios de Justicia y Seguridad, Defensa, Economía y la Cancillería.

En relación a ello, el análisis presupuestario arroja que a excepción de la Cancillería brasileña, los organismos que concentran la asignación de recursos para la actividad junto a la ABIN, se encuentran bajo la órbita de las citadas carteras que integran el Comité junto a otros organismos que dependen directamente de la Presidencia. De manera similar a la ejecución presupuestaria en ambos casos se distinguen claramente tres componentes, a saber: agencia central bajo la dependencia directa de la Presidencia; Subsistema de Inteligencia Criminal/Seguridad Pública, integrado por las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales y el Ministerio de Justicia y/o Seguridad; Subsistema de Inteligencia Militar, compuesto por las FF. AA. y el Ministerio de Defensa.

Por fuera de la ABIN, el SISP y el SINDE, en el SISBIN se divisa la ejecución de créditos presupuestarios en la serie a través de otros organismos bajo la órbita directa de la Presidencia y el Ministerio de Economía. Este último, si bien registra ejecución en 13 de los 20 años de la serie (sin ejecutar entre 2013 y 2019), representa sólo el 0,1% de la ejecución en toda la serie. Mientras que los otros organismos de la Presidencia (las unidades presupuestarias que ejecutaron recursos distintos a la ABIN) concentraron el 1,8%, sin ejecutar créditos entre 2011-2018 y 2020.

Si se enmarcan estos últimos junto a la ABIN, se confirma que entre los tres componentes - organismos presupuestarios Presidencia, Ministerio de Seguridad y Justicia y Ministerio de Defensa- concentraron el 99,9% de la ejecución. Si se dejan por fuera los otros organismos de Presidencia - sólo se considera a la Unidad Presupuestaria ABIN y ambas carteras ministeriales- junto a la ejecución a través del Ministerio de Economía, los tres componentes suman el 98,1%.

En todo caso, más allá de estas excepciones, la ejecución presupuestaria confirma la delimitación entre la agencia central y los Sistemas de Inteligencia Policial (SISP) y Defensa (SINDE) previstos en el marco regulatorio. Con la misma lógica, en base a la ejecución presupuestaria resulta prematuro identificar en el SISBIN la definición de otro componente, como podría ser el de la inteligencia económica.

A pesar de las similitudes en términos de la composición, la distribución de la ejecución presupuestaria entre los componentes presenta sus diferencias, marcando dos perfilamientos distintos en cada caso. En cuanto al SIN en Argentina se observa una tendencia hacia un SI donde predomina el componente de Inteligencia Criminal. En cambio, en el SISBIN de Brasil, el SISP registra nula ejecución en los dos últimos años de la serie y la ABIN el 99%, perfilando un SI con una concentración prácticamente absoluta en la agencia central. El 1% del monto restante en los últimos dos años de la serie corresponde a gastos secretos ejecutados en el marco de SINDE.

La discontinuidad en la ejecución presupuestaria del SISP a partir del 2018, determina que sólo la ABIN y el Ministerio de Defensa ejecutaron créditos todos los años de la serie en el SISBIN. En forma opuesta, en Argentina, el Subsistema de Inteligencia Criminal experimenta un crecimiento a través del tiempo de su participación, iniciando la serie en 2003 con un 7% de incidencia y terminando en 2020 con un 45%, a expensas de los otros componentes, especialmente de la AFI.

Al analizar la participación de los componentes en el total de la serie 2001-2020 se obtiene que en el SISBIN, la ABIN concentró el 81,3% de la ejecución, el SISP el 15,9%, otros organismos bajo la órbita de Presidencia el 1,8%, el SINDE el 1% y el Ministerio de Economía el 0,1%. Mientras que en el SIN argentino, a lo largo de la serie 2003-2020, la AFI ejecutó el 47% de los créditos presupuestarios, el Subsistema de Inteligencia Militar el 28% y el Subsistema de Inteligencia Criminal el 25%.

Asimismo, en el caso brasileño se destaca la incidencia de sólo 1% del componente de inteligencia militar a lo largo de la serie, aunque es preciso remarcar que los guarismos deben leerse en clave de que sólo la ABIN en el SISBIN devenga gastos en personal. A pesar de registrar ejecución junto a la ABIN en todos los ejercicios anuales, el SINDE queda relegado al cuarto lugar si se distingue entre el gasto ejecutado por la agencia central y otros organismos bajo la dependencia directa de la Presidencia. Por otra parte, se destaca que en el SINDE el 97% de la ejecución en la serie corresponde a las Acciones de Carácter Secreto.

En el SIN a través del Ministerio de Defensa se ejecutaron en toda la serie el 28% de los créditos, ubicándose como el segundo componente en importancia luego de la AFI. Si bien al cierre de la serie el componente de defensa militar es relegado al tercer lugar en razón del crecimiento del de inteligencia criminal, mantiene una incidencia del 25%. Por lo tanto, el análisis de la composición institucional según la ejecución presupuestaria arroja que más allá de la participación, los SI difieren en la evolución de los componentes en la trayectoria de la serie.

En el caso brasileño, la ejecución del SISP se caracteriza por sus abruptas variaciones, toda vez que en 2016 se posiciona en primer lugar concentrando el 53,4% de los créditos con más de US\$183 M, descendiendo abruptamente en los ejercicios posteriores, culminando la serie con nula ejecución. En forma opuesta a las oscilaciones en el SISP, el SINDE se mantiene estable en su participación en el orden del 1% a lo largo de la serie, ejecutando gastos reservados en todos los años y acaparando la totalidad desde el año 2013.

En todo caso, el análisis institucional de la ejecución presupuestaria permite obtener dos perfiles de SI diferenciados. El caso argentino con una tendencia a la consolidación del Subsistema de Inteligencia Criminal en el orden del 40% como componente predominante, la agencia central, AFI con el 35% y el Subsistema de Inteligencia Militar con el 25%. Al contrario, en Brasil al finalizar la serie se registra una concentración casi absoluta en la ABIN con el 99% de la ejecución, la nula participación del Sistema de Inteligencia para la Seguridad Pública (SISP) y el Sistema de Inteligencia para la Defensa (SINDE) en el orden del 1%.

Como métrica complementaria para los componentes de inteligencia para la seguridad/criminal y militar se analizó la participación de los créditos ejecutados en inteligencia en relación al total para los Ministerios de Justicia y/o Seguridad y de Defensa, por medio del entrecruzamiento de los clasificadores Institucional y Funcional, para ambos casos. Adicionalmente, en Brasil se calculó exceptuando del cálculo a los gastos en personal - toda vez que no se ejecutaron créditos en el grupo de gasto en la serie- obteniéndose que en el Ministerio de Justicia y Seguridad comprendieron el 3,5% y en el Ministerio de Defensa el 0,01% del total. Si además se computan los gastos en personal se obtiene que la incidencia es del 0,9% y el 0,04%, respectivamente.

En el caso argentino, se calcularon los créditos afectados a inteligencia desde la creación del Ministerio de Seguridad a partir del año 2011 de la serie, arrojando una incidencia del 1,6% sobre el total, y en el caso del Ministerio de Defensa del 1,3% en toda la serie. Asimismo, en línea con lo señalado anteriormente se observa una tendencia creciente en la participación de la ejecución en inteligencia en el presupuesto del Ministerio de Seguridad, mientras que en la

cartera de Defensa si bien se recupera al final de la serie, los años anteriores experimenta un descenso proporcional.

El análisis interinstitucional confirma en el SIN - en base a ejecución de las subjurisdicciones del Clasificador Institucional-, más allá de oscilaciones a través del tiempo, una creciente participación de los organismos del Subsistema de Inteligencia Criminal, DINICRI, PFA, GNA y PNA, a expensas de la AFI. Asimismo, en Argentina desde el año 2005, se mantienen, aunque con variaciones en la participación la ejecución, los organismos que ejecutan gastos presupuestarios correspondientes a la Función Inteligencia.

En cambio, en el SISBIN el mismo análisis - en base a la ejecución de las unidades presupuestarias del Clasificador Institucional- da cuenta de las discontinuidades en la ejecución de los organismos. La más significativa tiene que ver con la ejecución de créditos en el marco del SISP, bajo la administración directa del Ministerio de Justicia y Seguridad que concentra el 10% del total en la serie, superando incluso a la ABIN en el año 2016. Luego, se destaca el Fondo para Equipamiento y Operaciones de la Policía Federal que concentró el 3,9% siendo entre 2006 y 2010 siendo en esos años la segunda Unidad Presupuestaria en importancia.

En suma, el análisis interinstitucional permite entrever patrones de ejecución distintos. En el caso del SIN se observa una tendencia hacia una mayor participación de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, manteniéndose desde el año 2005 los organismos que ejecutan créditos en la función. Mientras que en el SISBIN, sólo ejecutan en todos los años de la serie las unidades presupuestarias ABIN, Ministerio de Defensa bajo su órbita de administración directa y las correspondientes a las FF. AA.

Asimismo, en el SISP de Brasil, la principal Unidad Presupuestaria ejecutora es el mismo Ministerio de Justicia y Seguridad bajo su administración directa, situación opuesta al caso argentino donde las Fuerzas Policiales y Seguridad predominan ampliamente en el Subsistema de Inteligencia Criminal por sobre la DINICRI. Este análisis, debe ser visto a la luz de las diferencias en la organización de las funciones de Seguridad y Defensa en ambos casos, lo que implica indagar sobre variables que exceden a la dimensión presupuestaria.

Tal como se anticipó al comienzo del apartado, al igual que en relación a la clasificación funcional, como los resultados del análisis institucional e interinstitucional, la ejecución de acuerdo al Objeto/Grupo de Gasto permite extraer otra diferencia clave. Esta reside en que en el sistema de clasificadores presupuestarios de Argentina existen ítems exclusivos para

clasificar al Gasto en Personal de inteligencia. Por el contrario, no existen clasificadores similares en Brasil y además, en el SISBIN, sólo la ABIN registra gastos en personal.

A pesar de ello, en Brasil al finalizar la serie el Gasto en Personal ejecutado alcanzó el 71%, por lo que en ambos casos es ampliamente el concepto predominante. En el caso argentino, si bien en la serie el Gasto en Personal es del 73% y los Gastos Reservados le siguen con el 26%, se observa un proceso progresivo de reducción de estos últimos a lo largo de la serie. De este modo, en el último ejercicio presupuestario analizado el Gasto en Personal ejecutado alcanza en el SIN el 89,6% y los Gastos Reservados el 8,3%, siendo los restantes porcentajes distribuidos en Bienes de Consumo, Bienes de Uso y Servicios No Personales.

En el caso del SISBIN la ejecución en gastos reservados a través de las “Acciones de Carácter Secreto” registran en toda la serie una participación del 1,1% sobre el total, alcanzó un máximo al inicio de la serie con el 4% y un mínimo en 2016 con el 0,6%. En Argentina el máximo se alcanza en 2004 con el 46,1% y el mínimo como se ha indicado al cierre de la serie. Cabe destacar nuevamente que los gastos reservados en Brasil se distinguen a nivel del Clasificador Programático Acciones, mientras que en Argentina se encuentra en el Clasificador por Objeto de Gasto.

La ubicación de los gastos reservados en Brasil por fuera del Grupo de Gasto por Naturaleza-Objeto de Gasto en el caso argentino-, permite obtener la desagregación, obteniéndose que del 1,1% correspondiente a los US\$ 40,2 M ejecutados entre los años 2001 y 2020, el 0,8% corresponde a Otros gastos corrientes y el 0,4% a Inversiones. Asimismo, en Brasil, las Inversiones representan el 6,5% de la ejecución a lo largo de la serie y Otros Gastos Corrientes el 22,5%. No obstante, deben leerse estos guarismos en clave de que la ABIN sólo ejecuta gasto en personal.

La ejecución de las partidas reservadas en Brasil arroja que tanto la Unidad Presupuestaria bajo la administración directa del Ministerio de Defensa como las correspondientes a las FF. AA. ejecutaron en todos los años de la serie, concentrando la totalidad a partir del ejercicio 2013. El 81% se concentró bajo la órbita del Organismo Presupuestario Ministerio de Defensa-destacándose que el 67% de la ejecución corresponde a la Unidad Presupuestaria Ejército-, el 17% de la ABIN y el 2% del Ministerio de Economía. Por otra parte, se destaca que entre los años 2001-2004 los gastos reservados ejecutados a través del Ministerio de Economía no se englobaron bajo la Subfunción “Información e Inteligencia”.

En cambio en Argentina los Gastos Reservados corresponden en su totalidad a la Función Inteligencia, ascendiendo a los US\$ 898,1 M en toda la serie, concentrando en el lapso 2004-2011 entre el 45% y el 30% de la ejecución total, para ubicarse entre el 25-15% posteriormente, hasta alcanzar su mínimo al cierre de la serie con el 8,3%. El 92,1 % de los gastos secretos fueron ejecutados por la Agencia Central, el 3,3% por la Dirección de Inteligencia Criminal y el restante porcentual entre el conjunto de organismos que ejecutaron créditos en la órbita de la Jurisdicción Ministerio de Defensa. Al respecto, se destaca que a diferencia del componente militar, las Fuerzas Policiales y de Seguridad, no devengaron créditos en conceptos de Gastos Reservados.

Entre las similitudes, al tratarse de los presupuestos del Gobierno Federal, en el componente de seguridad, debe contemplarse que no se incluyen los correspondientes a los estados provinciales. Es decir, debe advertirse en ambos casos, para un dimensionamiento del conjunto de los gastos en materia de inteligencia criminal/policial deberían adicionarse los presupuestos de los estados subnacionales. La estimación del gasto en inteligencia consolidado a nivel nacional merecería una investigación propia, incorporando al análisis los presupuestos de los estados subnacionales que tienen delegada las funciones ordinarias de seguridad en sus territorios.

A modo de cierre, el análisis de corte presupuestario permite observar similitudes y diferencias en la dimensión presupuestaria de los SI. Al respecto en ambos casos, los ordenamientos normativos estipulan procedimientos especiales para la utilización de fondos públicos con destino a las actividades de inteligencia. Lo mismo aplica para la rendición de gastos reservados, previendo procesos diferenciados para su rendición. Ello no ha impedido, al igual como sucede con los recursos presupuestarios en general, que los créditos afectados a inteligencia y los de carácter reservados estuvieran en ocasiones sujetos a graves acusaciones en torno a su malversación.

En ambos casos, el presupuesto de inteligencia y las partidas reservadas están sujetas a la aprobación del Poder Legislativo, estableciéndose para su rendición una Comisión Bicameral de control conformada especialmente a tales efectos. Estas Comisiones tienen reglamentos específicos dado su facultad de acceso al detalle de los gastos reservados. Además del legislativo, el gasto en inteligencia se encuentra supeditado a los controles de tipo ministerial y agencial en la órbita PE. Si bien se prevén regulaciones especiales para el resguardo en carácter de la sensibilidad de la información, están sujetos al control como el resto de los gastos presupuestarios. Adicionalmente, el Poder Judicial debe tomar intervención para autorizar y

supervisar la legalidad de ciertos procedimientos que pueden vulnerar las garantías individuales.

Como resultado del análisis presupuestario se obtiene como diferencia fundamental que en Argentina el presupuesto en inteligencia se informa exclusivamente y en su totalidad en un clasificador previsto a tales efectos. Mientras que no puede extenderse tal observación al caso Brasil, donde la publicidad y transparencia del presupuesto de inteligencia muestra importantes limitaciones. Además de la ausencia de un clasificador que agrupe la totalidad del gasto en inteligencia en Brasil, los organismos que conforman el SISBIN, a excepción de la ABIN, no detallan gastos destinados al gasto en personal. Caso contrario, en Argentina se prevén clasificadores exclusivos para las retribuciones al personal de inteligencia.

Tabla 6 Síntesis análisis de ejecución en la Dimensión Presupuestaria

Análisis ejecución	SIN Argentina	SISBIN Brasil
Existencia de un clasificador específico para los gastos del SI	Si , existe Ítem específico, Función Inteligencia (incorporado especialmente por la LIN como clasificador funcional).	No , se combina en un mismo ítem del clasificador funcional Subfunción Información e Inteligencia, ambas categorías sin desagregación individual.
Inclusión de los gastos del SI en el clasificador específico	Si , se incluyen la totalidad de los créditos asignados en los presupuestos anuales.	No , la Subfunción representó sólo el 21% del total.
Gasto en Personal	Si , objeto de gasto exclusivo para el Gasto en Personal del SI que permiten distinguirlos del resto de los créditos ejecutados en conceptos de salarios y retribuciones de los agentes de la AP.	No es posible discriminar el Gasto en Personal de la actividad. Sólo la ABIN registra ejecución en Gastos en Personal, pero a excepción del año 2003, incluso se ejecutaron por fuera de la Subfunción.
Gastos Reservados	Si , clasificador por objeto de gasto, se ejecutaron exclusivamente en la Función.	Si a nivel de acción, se distingue el clasificador por objeto de gasto pero su destino es secreto. El 0,8% no se incluyeron en la función
Ejecución créditos inteligencia	Si , exclusivamente los organismos habilitados por ley.	No , la SF Información e Inteligencia refleja amplitud del SISBIN.
Ejecución intertemporal y trazabilidad de programas	Si , muestra crecimiento sostenido de Inteligencia Criminal sobre Agencia Central e Inteligencia Militar.	No , radicales oscilaciones en el tiempo, a partir de 2017. Agencia Central concentra prácticamente la totalidad.

Asimismo, el clasificador según el Objeto de Gasto en Argentina dispone de la partida subparcial “439 Equipos varios” para clasificar el gasto en capital de carácter reservado dentro del régimen de la Ley N° 25.520, aunque además incluye otros conceptos que no puedan ser distinguidos con los clasificadores existente. Este clasificador no mereció atención en el trabajo, toda vez que en la serie sólo se ejecutaron US\$ 1 M. Esta partida subparcial del inciso Bienes

de Uso del clasificador por Objeto de Gasto resulta similar a las correspondientes a las retribuciones al pago en personal, al revelarse su destino. En definitiva, es la partida subparcial 392 Gasto Reservados, la cual habilita a los organismos de inteligencia a mantener el destino en reserva, siendo objeto de un tratamiento especial.

En el caso de Brasil no existen clasificadores específicos de acuerdo al clasificador Grupo de Gasto por Naturaleza - homólogo al Objeto de Gasto en Argentina- para diferenciar a los créditos con destino a inteligencia. No obstante, a las “Acciones de Carácter Secreto”, se las exime del detalle cualitativo que aplica para los restantes gastos presupuestarios. En forma similar, los Gastos Reservados y las partidas especiales para las retribuciones al personal de inteligencia en Argentina se constituyen de acuerdo al Objeto de Gasto como unidades básicas de clasificación funcional, por lo que están exceptuadas del detalle correspondientes al “Clasificador Programático” que aplica para los restantes gastos.

La falta de un dimensionamiento del gasto en personal para la función en Brasil dificulta la comparación respecto a la Argentina. A pesar de ello, el Gasto en Personal representa en ambos casos poco más del 70% de los créditos ejecutados. Si bien los Gastos Reservados en Argentina en el total de la serie tienen una incidencia del 26%, en el año de cierre descienden al 8%, creciendo el Gasto en Personal a más del 90%. En la serie, en Argentina las partidas específicas destinadas al pago del personal de inteligencia y Gastos reservados concentran el 96% de la ejecución. Mientras que en el caso de Brasil la Inversión tuvo una incidencia del 6,5% y los Otros Gastos Corrientes del 22,5%.

En otro orden, el análisis de corte presupuestario permite detectar distintos patrones en torno a la conformación de los SI. Por un lado, en Brasil, se destacan especialmente las oscilaciones en el componente de inteligencia criminal/policial y la incidencia menor al 1% sobre el total ejecutado en la serie del correspondiente a la inteligencia militar. Asimismo, en los últimos cuatro años de cierre la ABIN concentró entre el 99% de los recursos ejecutados, sin tener participación el SISP.

Por el otro, en Argentina, se destaca que a partir del año 2005, en todos los ejercicios presupuestarios, se mantienen sin cambios los organismos que ejecutan créditos en la Función Inteligencia. Además, se distingue un crecimiento sostenido del Subsistema de Inteligencia Criminal a expensas de la AFI, aunque los tres componentes mantienen una participación de al menos un 25%.

En todo caso, la ejecución de los presupuestos desde la puesta en vigencia de los nuevos marcos normativos permite concluir distintos alcances en materia de publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria como resultado de los procesos de reformas democráticas a los SI. De este modo, el presente trabajo ofrece un marco analítico y empírico a través del cual la operacionalización de la dimensión presupuestaria de los SI podría resultar, al tratarse en última instancia de los recursos que sustentan la actividad, la expresión del alcance en términos de democratización en los procesos de reformas democráticas.

Cuarta Parte

6. Conclusiones

La presente tesis de maestría tuvo como objetivo dar respuesta a la pregunta sobre las similitudes y diferencias en la dimensión presupuestaria de los SI de Argentina y Brasil como correlato de los procesos de reformas democráticas a partir de la sanción de las primeras leyes públicas de regulación del sector en la región. Para ello se utilizó como referencia la matriz GDI adaptada a AL por Estévez & Otamendi (2019).

De este modo, la investigación se orientó en orden a la anterior premisa y al entendimiento de la utilidad de concentrar los estudios sobre el funcionamiento real, toda vez que el análisis de presupuestario permite obtener en última instancia el destino final del gasto en inteligencia. (Estévez, 2007). Con este objetivo, a partir del agrupamiento de preguntas distribuidas en distintas dimensiones de la matriz GDI, se conformó una nueva a los fines de analizar la dimensión presupuestaria.

También en línea con las observaciones de Estévez & Otamendi (2019) y Andregg & Gill (2014), se incorporó el marco analítico del institucionalismo histórico. Se introdujo la perspectiva histórica, a través del análisis de dos momentos, el “legado” y “el proceso de reforma”, en su potencial para dar cuentas de las similitudes y diferencias observadas en un tercer momento o “estado actual” y, fundamentalmente, del análisis de la ejecución del gasto.

Se llegó a la conclusión de que la dimensión presupuestaria, a la luz de las similitudes y diferencias en términos de publicidad y transparencia, constituye la expresión de los distintos alcances de los procesos de reformas democráticas. El potencial de la dimensión presupuestaria se ve reforzado toda vez que al sopesar el conjunto de dimensiones de la matriz GDI se observan similitudes, pero son las diferencias las que permiten expresar los distintos alcances de los procesos de reformas.

En relación al aspecto normativo, tanto en Argentina como Brasil, existe un ordenamiento normativo público de inteligencia, habiendo dictados reglamentaciones y normas conexas, que conforman un plexo legal, que complementan a las leyes de institución de los SI. La sanción de la Ley N° 25.520 en Argentina y la Ley N° 9.983 en Brasil marcan un punto de inflexión en los procesos de reformas democráticas, por ser las primeras normas públicas regulatorias de los sistemas de inteligencia.

Las leyes de creación de los SI y el plexo normativo complementario en su conjunto, definen un mandato preciso, señalan las amenazas e intereses de la seguridad nacional, regulan los procedimientos especiales para la protección de datos personales, definen los mecanismos de control y supervisión en sintonía con la experiencia internacional, priorizando y garantizando, al menos en el plano formal, el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles, previendo la profesionalización de los agentes.

La dimensión presupuestaria (normas y ejecución en cada uno de los países estudiados) nos permite afirmar que esta es una herramienta útil para medir el grado de democratización en Argentina y Brasil. Se observaron similitudes en las dimensiones de la Matriz GDI (Estévez & Otamendi; 2019), a excepción de la diferencia en la publicidad y la transparencia del presupuesto en inteligencia. Este trabajo invita a extender el ejercicio, profundizando el análisis sobre otras dimensiones en pos de avanzar en la comprensión de los alcances en términos de democratización de los procesos de reformas de inteligencia.

Como resultado de la aplicación del marco analítico y empírico, se ratifica la tesis del institucionalismo histórico respecto a que los alcances en los procesos de democratización tienen su correlato en los SI. En lo específico del objeto de estudio, se observa que los distintos alcances en los procesos de reformas democráticas de los SI en los casos analizados tienen su expresión en la dimensión presupuestaria.

En este sentido, los casos de Argentina y Brasil comparten un legado -primer momento- propio de SI característicos de los gobiernos militares dictatoriales. En cuanto a los procesos de transición- segundo momento-, se observa una ruptura en el caso de Argentina, mientras que en Brasil es de carácter negociado, predominando hasta la actualidad el tutelaje de las FF. AA. sobre los gobiernos electos democráticamente. Por lo tanto, en los procesos de democratización de los SI las relaciones cívicos-militares cobran fundamental importancia en la regulación de las funciones de defensa, seguridad e inteligencia.

Como resultado de los procesos de transición -tercer momento-, en Argentina existe una distinción funcional taxativa en las funciones de los organismos de defensa, seguridad e inteligencia, estando claramente delimitado el rol de las instituciones castrenses. A diferencia de Brasil, donde las FF. AA. tienen intervención no sólo en materia de seguridad pública, sino que mantienen su injerencia y representación en distintas áreas de política pública.

El ordenamiento en las funciones de defensa y seguridad en los procesos de transición desde las dictaduras cívico-militares resulta inescindible del alcance de las reformas democráticas en

los SI. A más precisión sobre esta delimitación, más precisión en la regulación del sector, y por ende, mayor alcance en términos de publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria. La delimitación de las funciones de seguridad, defensa e inteligencia, en los procesos de transición refiere al desafío de propiciar una institucionalidad que materialice el control civil sobre las FF. AA. En este entendimiento, se sugiere que el menor alcance en términos de publicidad y transparencia en la dimensión presupuestaria de Brasil se corresponde al carácter de democracia pactada y a la influencia que tienen las FF. AA. en la conducción política de las cuestiones de estado.

El carácter novedoso de esta tesis radica en poner en valor la importancia de la dimensión presupuestaria en el estudio de los procesos de reformas democráticas a los SI. Al mismo tiempo, apoya la relevancia del análisis histórico en su concepción dinámica para el entendimiento de los procesos de reformas democráticas de los SI en AL. En todo caso, el legado y los procesos de reformas permiten obtener similitudes y diferencias sobre el estado actual, siendo la dimensión presupuestaria una expresión de los alcances en la democratización de los SI.

Adicionalmente, se desprende una línea de investigación concerniente a la configuración institucional de los SI. Por un lado, a la luz del caso argentino los que tienden al fortalecimiento del subsistema de inteligencia criminal en detrimento de otros componentes, por el otro, a partir del caso brasileño los que tienden a la concentración en la agencia central. De extenderse a otros casos, podría también distinguirse como un tercer tipo a los SI donde la afectación presupuestaria se concentra bajo la órbita directa del componente militar.

A modo de cierre, esta tesis presenta aportes para la comprensión de los procesos de reformas democráticas a los SI en tres sentidos. El primero, al responder a la invitación de proceder al análisis comparado de los procesos de reformas democráticas desde la óptica neoinstitucionalista y del *path dependence*, abordando los dos casos nacionales que promovieron las primeras dos leyes públicas de regulación de los SI en AL, desarrollando la secuencia de los tres momentos hasta el estado actual de las reformas. En segundo lugar, al aplicar las dimensiones de análisis propuestas por la literatura especializada para evaluar el grado de gobernabilidad democrática de la inteligencia.

Finalmente, en tercer lugar, el análisis de la dimensión presupuestaria confirma la hipótesis del disímil alcance de las reformas democráticas de los Sistemas de Inteligencia en Argentina y Brasil.

En esta tesis se ha intentado aportar un avance al conocimiento de la definición y operacionalización de la dimensión presupuestaria, proponiendo un marco analítico y empírico para el desarrollo de conocimiento en el estudio de los procesos de reformas democráticas a la inteligencia en el ámbito regional y global.

7. Referencias

Agencia Brasileira de Inteligencia. Gabinete de Seguridad Institucional. <https://www.gov.br/abin/pt-br>

Agencia Federal de Inteligencia. Presidencia de la Nación. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/inteligencia>

Alves Soares, M. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. *Revista Nueva Sociedad* 278, Noviembre - Diciembre 2018, ISSN: 0251-3552, pp 48-58.

Andregg, M.M. & Gill, P. (2014) Comparing the Democratization of Intelligence, Intelligence and National Security, 29:4, 487-497, DOI: 10.1080/02684527.2014.915174

Antunes, P. & Cepik, M. (2003). The New Brazilian Intelligence System: An Institutional Assessment. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, no 2, pp. 349-373.

Argentina. Presupuesto Abierto. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Asociación por los Derechos Civiles. [ADC] (2015). *El (des) control democrático de los organismos de inteligencia*. Recuperado de <http://docplayer.es/68414379-El-des-control-democratico>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf> Banco Mundial. Datos de Acceso Libre del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>

Brandão, P. (2010). *Serviços secretos e democracia no Cone Sul: Premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. Niterói: Editora Impetus.

Brigagao Clóvis (1985). *A militarizacao da sociedade*. Jorge Zahar Editor.

Bruneau, T. (2015). Intelligence Reform in Brazil: A Long, Drawn-Out Process. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 28, Number 3, pp. 502-519, 2015.

Bruneau, T. & Boraz, S. (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. University of Texas Press.

Boimvaser, J. (2000). *Los Sospechosos de Siempre. Historia del espionaje en la Argentina*. Planeta.

Brasil. Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto. Portal del Gobierno de Brasil. <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

Caparini, (2014). Comparing the Democratization of Intelligence Governance in East Central Europe and the Balkans. *Intelligence and National Security*, 29:4, 498-522, DOI: [10.1080/02684527.2014.915175](https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915175)

Cepik, M. (2005). Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 67 a 113.*

Cepik, M. (2018b). Inteligência: controle externo e organização. Recuperado de http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_2018_texto_2_inteligencia_jan_22.pdf

Cepik, M. (2 de Julio de 2020). Entrevistado por Mireya Dávila Aveldaño. Profesora Asistente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Seminario políticas de inteligencia para la democracia: el caso de Brasil. Recuperado de <https://www.facebook.com/watch/?v=919294731917872>

Cepik, M. & Ambros, C. (2009). Os Serviços de Inteligência no Brasil. *Ciência Hoje, Volume 45, Nª 265, Novembro 2009, pp 28-33.*

Cepik, M. & Ambros, C. (2014) Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. *Intelligence and National Security*, 29:4, 523-551, DOI: [10.1080/02684527.2014.915176](https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915176).

Coates, B. (2013). “What is past is prologue: Historical and organizational factors in establishing a director of the United States Intelligence Community”, *Thesis*, Faculty of Graduate Studies, University of Calgary, 200 pp. http://theses.ucalgary.ca/bitstream/11023/912/2/ucalgary_2013_coates_brice.pdf.

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

Davies, P.H.J. & Gustafson, K. (eds.) (2013). *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage outside the Anglosphere*. Georgetown University Press.

De Vine, Michael (6 de Agosto de 2019). *Intelligence Community Spending: Trends and Issues*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://sgp.fas.org/crs/intel/R44381.pdf>

Estévez, E.E. (2007).”Developments of the Democratization of Intelligence in Argentina:

- Trends in Secrecy Policy – Implications for Comparing Transitional Settings”. *Paper prepared for the 4th European Consortium for Political Research Conference, Pisa, Italy, 6 September.*
- Estévez, E.E. (2014). Comparing Intelligence Democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador Cases. *Intelligence and National Security*, 29:4, 552-580, DOI: 10.1080/02684527.2014.915177.
- Estévez, E. y Otamendi A. (2016). Intelligence challenges in latin america and prospects for reform: a comparative matrix on democratic governance. *IV Simposio Internacional LAVITS, ¿Nuevos paradigmas de la Vigilancia?, Buenos Aires.*
- Fontana, A. & Bataglino, J. (2001). “Secrecy and civil liberties in Latin America”. *Journal of Conflict, Security and Development*, vol. 1, no. 1, pp 123-129.
- Gill, P. (2016). *Intelligence Governance and Democratisation. A Comparative Analysis of the Limits of Reform.* Routledge.
- Gómez de la Torre Rotta, A. (2009) Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas? *Revista Agenda Internacional, Año XVI, N° 27, pp. 119-130.*
- International Network of Civil Liberties Organizations. (2016). Vigilancia y Democracia. Historia en diez países. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/06/Vigilancia-y-democracia>
- Kent, S. (1951). *Inteligencia Estratégica para la política norteamericana.* Círculo Militar, Biblioteca del Oficial.
- Maldonado Prieto, C. (2002). Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada. Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. Recuperado de <https://fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>
- Markowitz, L.P. (2011). “Unlootable resources and state security institutions in Tajikistan and Uzbekistan”. *Comparative Political Studies*, 44, 2: 156-183.
- Matei, F. C. (2014). “The media’s role in intelligence democratization”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27, 1:73-108.
- Mc Sherry, P. (2009). *Los Estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina.* Lom.

Ministerio de Defensa de Nación. Argentina [MDN] (2010). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Recuperado de

https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf

Ministerio de Defensa de Nación. Argentina [MDN] (2015). *Inteligencia estratégica latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología*. Recuperado de

<https://www.casade.org/BibliotecaCasede/libro-inteligencia-web.pdf>

Ministerio de Economía de la Nación [MECON] (2011). *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Recuperado de

https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

Ministerio de Economía de la Nación [MECON] (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias*. Sexta Edición Actualizada. Recuperado de

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>

Ministério da Economia [ME] (2020). *Manual Técnico de Orçamento*. Edição 2020, 14a Versão. Recuperado de

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>

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). Presidencia de la Nación.

Morales, F. J. (2016). “Organismos de inteligencia y seguridad en el marco de las dictaduras militares de Brasil, Argentina y Chile. Perspectivas de análisis y puntos de comparación”, *Papeles de Trabajo*, 10 (17), pp. 74-103.

OCDE (2012). *OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>

OCDE (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

- Otamendi, M.A. & Estévez E. (2018). El gobierno democrático de la Inteligencia en América Latina: matriz de análisis y los casos testigo de Argentina y Perú. En Mizrahi E. & Di Leo Razuk A. (eds.), *Estado, Seguridad y Política Criminal* (pp. 15– 31). SAAP/FONCYT. O'Donnell, G. (1982). 1966-1973 *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Belgrano.
- O'Donnell, G. (2004). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Paredes, A. (2004). “La Operación Cóndor y la Guerra fría”. *Universum. Vol. 1, N° 19, pp. 122-137*.
- Piedra Cobo, L. Y. (2012). *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. FLACSO.
- 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>
- Ravndal, J. A. (2009). “Developing intelligence capabilities in support of UN peace operations: An institutional approach”. *Master's Thesis in Peace and Conflict Studies*, Department of Political Science. Oslo:University of Oslo.
- Richelson, J. (1993). *“The U.S. Intelligence Community”*. Westview Press.
- Saín M.F. (2016a). *La Casa que no cesa. Infortunios y desafíos en proceso de reforma de la ex SIDE*. Buenos Aires: Octubre.
- Seoane, M. (2001). *El dictador*. Sudamericana.
- Sérgio de Lima, R, Bueno S. e Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV, V. 12 N. 1 Jan-Abr 2016, ISSN 2317-6172*.
- Shulsky, N. (1991). *“Silent Warfare – Understanding the world of Intelligence”*. Potomac Books
- Stepan, A (1988). *Repensando a los militares en política: Cono Sur: un análisis comparado*. Planeta.
- Swenson, R. G. & Sancho Hirane, C. (2015) Estado de Supervisión y Control Democrático de los Servicios de Inteligencia. En Swenson, R. G. & Sancho Hirane, C. (eds.), *Gestión de Inteligencia en las Américas* (pp. 117-120). National Defense Intelligence College Press.
- Swenson, R. G. & Lemozzy, S.C. (2009). Presentación. En Swenson, R. G. & Lemozzy, S.C. (coords). *Democratización de la Función Inteligencia. El nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica* (pp. xi xxxvi).

Swenson, R. G. (2015) Gestión de la Inteligencia del Estado. En Swenson, R. G. & Sancho Hirane, C. (eds.), *Gestión de Inteligencia en las Américas* (pp. xiii- xli). National Defense Intelligence College Press.

Ugarte, J.M. (2000a). *Legislación de inteligencia. Legitimidad y Eficacia*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA]: Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia [SEDEM].

Ugarte, J. M. (2000b). Sistema Nacional de Inteligencia argentino, ¡Cambiar ya!. En *XXII Congreso Internacional 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.

Ugarte, J.M (2014). Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades. *Revista Urvio Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad N° 15 diciembre 2014*.

Ugarte, J. M. (2015) Gestión de la Privacidad vs. Seguridad y Comunidades de Inteligencia. En Swenson, R. G. & Sancho Hirane, C. (eds.), *Gestión de Inteligencia en las Américas* (pp. 297-312). National Defense Intelligence College Washington.

Ugarte, J.M. (2016). Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro. *Revista "Política y Estrategia" N° 127, 2016, pp. 37-74 ISSN 0716-7415*.

Ugarte, J.M. (2018). Un gran reto democrático: controlar la inteligencia. En García Gallegos, B. y Ugarte, J.M (Coords), *Los macro y micro desafíos de la seguridad en democracia. Contradicciones y vulnerabilidades en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Biblioteca de Ciencias Sociales.

Ugarte, J.M. (2019). Capítulo 1: Inteligencia Criminal en Argentina y Brasil. En Hiroshi, H & Hamada e Pires Moreira, R. (coord.), *"Teoria e práticas de Inteligência de Segurança Pública"*. Editora D'Placido.

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

Young, G. (2006). *SIDE: la argentina secreta*. Planeta.

Zaverucha, J. (2008). La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Revista Nueva Sociedad* No 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, pp 128-146.

Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford University Press.

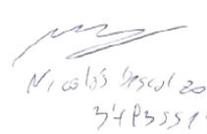
Anexo. Matriz de Gobernabilidad Democrática de la Inteligencia

Tabla 7 Matriz de Gobernabilidad Democrática de la Inteligencia (GDI) (Otamendi y Estévez, 2018)

1. Legislación	1.1. ¿Hay una ley pública de inteligencia?
	1.2. ¿Cuándo y cuántas veces se reformó?
	1.3. ¿La ley define un mandato preciso?
	1.4. ¿La ley define las amenazas e intereses de la seguridad nacional?
	1.5. ¿La ley define límites a los poderes especiales de la inteligencia secreta?
	1.6. ¿La ley o su reglamentación define las reglas para la adquisición, procesamiento, protección y uso de datos personales? ¿Se requiere autorización para procedimientos especiales?
	1.7. ¿La ley define los mecanismos de control y supervisión? ¿Cuáles?
	1.8. ¿La ley prioriza y garantiza el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles?
	1.9. ¿Hace la ley alguna referencia al estatus y a la profesionalización de los agentes de inteligencia?
	1.10. ¿La ley establece los procedimientos para usar fondos públicos?
2. Supervisión económica- Financiera	2.1. ¿Se informa el presupuesto de inteligencia en el presupuesto general?
	2.2. ¿Se recurre a normas y procedimientos para que la agencia dé cuenta de sus gastos regulares y secretos?
	2.3. ¿Cuál es la proporción entre el gasto público y el secreto?
	2.4. ¿Hay algún abuso informado de gastos secretos?
3. Control político	3.1. ¿La agencia cuenta con conducción civil elegida o nombrada por procedimientos democráticos?
	3.2. ¿Las autoridades políticas son las que fijan las políticas de seguridad nacional?
	3.3. ¿Las autoridades políticas son las que nombran a los jefes de la agencia?
	3.4. ¿Las autoridades políticas son las que determinan el presupuesto de las agencias con acuerdo legislativo?

	3.5. ¿La agencia cuenta con funcionarios civiles, además del jefe máximo?
	3.6. ¿Cuál es la proporción entre profesionales militares y civiles en la agencia?
	3.7. ¿Se conocen casos de “politización” de los servicios de inteligencia? ¿Cómo se conocieron y qué reacciones oficiales hubo?
4. Reclutamiento	4.1. ¿Los requerimientos sobre reclutamiento y capacitación están incluidos en el nuevo marco legal de la agencia de inteligencia?
	4.2. ¿El reclutamiento de funcionarios de inteligencia es por sistema meritocrático, público y abierto?
	4.3. ¿El reclutamiento de oficiales de inteligencia es no discriminatorio?
	4.4. ¿El reclutamiento de profesionales está basado en perfiles diseñados para los requerimientos actuales de inteligencia?
5. Capacitación	5.1. ¿Los programas de capacitación están autorizados y supervisados por las autoridades civiles políticas?
	5.2. ¿La capacitación enfatiza en el desarrollo de habilidades técnicas actuales?
	5.3. ¿La capacitación enfatiza el cumplimiento de las garantías de respeto a las libertades de expresión, asociación y movimiento?
	5.4. ¿La capacitación enfatiza el respeto por la diversidad de todo tipo (sexual, ideológica, política, religiosa, étnica, etc.)?
	5.5. ¿La capacitación se focaliza en las amenazas y los intereses nacionales identificados en la nueva legislación democrática?
	5.6. ¿Sobre qué contenidos, por quiénes, durante cuánto tiempo y en qué institución se capacita a los funcionarios de inteligencia?
	5.7. ¿La capacitación incluye cursos especializados y actualizados para las autoridades de las agencias, incluso a nivel de maestría?
	5.8. ¿El instituto de capacitación tiene socios estratégicos, como empresas privadas, universidades, think tanks y otros?
	5.9. ¿El instituto de capacitación mantiene relaciones fluidas de cooperación con instituciones prestigiosas de inteligencia?
	5.10. ¿El instituto de capacitación cuenta con tecnología de inteligencia, bibliografía actualizada y programas de investigación aplicada?

6. Recolección de Información	6.1 ¿La ley establece procedimientos para solicitar autorización de personas externas a las agencias para el uso de medios de reunión encubierta de información y de las actividades encubiertas?
	6.2. ¿Cuáles son los criterios para la clasificación de la información?
	6.3. ¿Cuáles son los plazos para desclasificar la información secreta?
	6.4. ¿Hay evidencia de cambios en la cultura y en las prácticas de recolección de información acordes con la nueva legislación democrática?
	6.5. ¿Hay consistencia entre las políticas de inteligencia establecidas por la nueva ley y las actividades concretas que se realizan?
7. Supervisión externa	7.1. ¿Existe alguna combinación de órganos legislativos, judiciales y/o expertos que monitoreen la efectividad y legalidad de la agencia?
	7.2. ¿Existe una Comisión Parlamentaria de supervisión?
	7.3. ¿Es esta Comisión pluripartidaria? ¿Cómo está conformada?
	7.4. ¿Cuántas veces se reúne al año? ¿Cuántos informes produce por año? ¿Son públicos?
	7.5. ¿Tiene acceso a la información secreta? ¿Tiene acceso a la información referida a los gastos secretos?
	7.6. ¿Tiene competencia para convocar a audiencias? ¿Tiene competencia para sancionar o solicitar sanciones?
	7.7. Según los expertos, la Comisión Parlamentaria, ¿es efectiva en la supervisión del sector de inteligencia?
	7.8. ¿Existen casos judiciales sobre los usos indebidos de la inteligencia? ¿Cómo se iniciaron y qué consecuencias tuvieron?
	7.9. ¿Hay algún órgano del Poder Judicial que evalúe la legalidad de las actividades de inteligencia?
8. Supervisión pública	8.1. ¿La sociedad civil activa hace uso de la transparencia limitada para apoyar el debate público sobre cuestiones de inteligencia?
	8.2. ¿Los medios de comunicación tienen acceso, aunque sea limitado, a la información, de modo de generar debate público sobre cuestiones de inteligencia?
	8.3. ¿Pueden acceder el público y los medios de prensa a los archivos de inteligencia de las dictaduras o gobiernos autoritarios pasados?

Solicitud de constitución de Jurado para Defensa de la TESIS DE MAESTRÍA		Código de la Maestría M25
Nombre y apellido del/la alumno/a Nicolás Descalzo		Tipo y N° de documento de identidad: DNI 34935517
Año de ingreso a la Maestría – Ciclo 2018	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida 14/12/2019	
<p>Título de la Tesis de Maestría</p> <p>La dimensión presupuestaria en las reformas democráticas de los Sistemas de Inteligencia en Argentina y Brasil en perspectiva comparada</p>		
<p>Solicitud del/la directora/a de la Tesis de Maestría</p> <p>Comunico a la Dirección de la Maestría que la Tesis bajo mi dirección se encuentra satisfactoriamente concluida. Por lo tanto, solicito se proceda constituir el correspondiente Jurado para su evaluación y calificación final.</p>		
Firma del/la directora/a de Tesis Final de Maestría:		
Aclaración: Fernando Gabriel Cafferata.		
Lugar y fecha: Ciudad de Buenos Aires, 25/10/2023.		
Datos de contacto del/la Director/a		
Correo electrónico fgcafferata@iadb.org		Teléfonos (54) -911-4088-2180
<p>Se adjunta a este formulario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tesis de Maestría impreso (indicar cantidad de copias presentadas) • CD con archivo de la Tesis en formato digital (versión Word y PDF) • Certificado analítico 		
Fecha Miércoles, 25 de octubre de 2023.	Firma del/la alumno/a  Nicolás Descalzo 34935517	