

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 23 de noviembre de 2009
Código del Proyecto	6.08.07
Denominación del Proyecto	Registro Presupuestario
Período examinado	Ejercicios 2008 y 2007
Unidad ejecutora	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Objeto	Sistema de registro de la ejecución presupuestaria, mediante el cual se genera la base de transacciones del SIGAF, que da sustento a la información contenida en la Cuenta de Inversión.
Objetivo de la auditoría	Evaluar el sistema de registro. Realizar un relevamiento de la registración en el SIGAF de la ejecución presupuestaria del gasto, de los circuitos y procedimientos internos y la estructura organizacional de la áreas encargadas de dicha tarea. Emitir opinión sobre las operaciones registradas en la base de transacciones del SIGAF, utilizada para la confección de la Cuenta de Inversión del ejercicio 2007.
Alcance	Procedimientos de auditoría definidos en función de la evaluación de oportunidad, mérito y conveniencia relacionados con entrevistas, relevamiento de la estructura, evaluación del ambiente de control, revisión de antecedentes, selección de muestras de registraciones y documentación disponible, análisis de las mismas, pruebas de cumplimiento y elaboración de conclusiones.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Agosto de 2008 a Febrero de 2009
Limitaciones al alcance	No fue posible acceder a 12 actuaciones seleccionadas en la muestra de auditoría, según la siguiente distribución: • 3 actuaciones que representan el 2% de la muestra del Ejercicio 2008 • 9 actuaciones que representan el 5% de la muestra del Ejercicio 2007
Aclaraciones previas	• El presente trabajo de auditoría fue incluido en la planificación anual institucional con el fin de analizar, por primera vez, la registración de la ejecución presupuestaria del gasto, en sus distintas etapas de afectación, con una visión integral e integradora de las miradas parciales que se obtienen desde la perspectiva de cada Jurisdicción. Adicionalmente, también permitió una primera aproximación a la nueva realidad, originada en los cambios introducidos (tanto de estructura organizacional como de funcionarios) a partir del cambio de gobierno ocurrido el 10 de diciembre de 2007. Conviene resaltar la oportunidad del trabajo desarrollado ya que se llevó a cabo a los pocos meses de la asunción del nuevo gobierno, con una nueva estructura

	plasmada en la Ley de Ministerios, con la creación de nuevas Agencias y con la implementación de la OGESE (oficina de gestión sectorial) en algunos Ministerios. • Se denomina Registros Presupuestarios a los asientos que reflejan la ejecución de los créditos previstos en el Presupuesto (sancionado por Ley y con las modificaciones previstas por la normativa). Estos asientos muestran las operaciones, transacciones o movimientos originados en las decisiones de la gestión pública • La Ley 70 (Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad) es la norma fundamental en materia de registraciones presupuestarias. En sus artículos 15, 16 y 28 señala que en cada jurisdicción y entidad integrante del Sector Público, funcionan una o varias oficinas encargadas de diagnosticar, formular, controlar y evaluar los programas y proyectos de su competencia. Estas unidades, dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por los órganos rectores de los Sistemas de Gestión Pública y, entre otras, tienen las funciones de efectuar el control del cumplimiento de los cronogramas de ejecución y de los programas y proyectos del área, así como realizar la evaluación ex-post de los mismos. Además, en cada oficina debe organizarse un servicio administrativo financiero. • La reglamentación (Decreto N° 1000/GCBA/99) estableció que estas unidades se denominarán Oficinas de Gestión Sectorial (OGESE). Éstas, se organizan en las Direcciones Generales Técnicas, Administrativas y Legales (DGTAYL) o unidades de organización que cumplan similares tareas en cada jurisdicción o entidad. • Durante el período de desarrollo de las tareas de campo, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 637/08 de fecha 04 de Junio de 2008 mediante el cual aprobó la nueva organización funcional de las Oficinas de Gestión Sectorial (OGESE) y precisó las funciones previstas en la Ley 70 y su decreto reglamentario. En tal sentido, la OGESE estará constituida por un Servicio Sectorial de Gestión (SSG), un Servicio Administrativo Financiero (SAF), y un Servicio Sectorial del Control (SSC). • Procedimientos reales relevados: En general, las DGTAYL de las jurisdicciones realizan las imputaciones sólo hasta la etapa de compromiso (preventivo-definitivo), quedando las etapas ulteriores (devengado-liquidado-pagado) a cargo de la DGC (Dirección General de Contaduría) y DGT (Dirección General de Tesorería), quienes asumen como correctas las registraciones realizadas en las etapas precedentes. Como excepciones a este procedimiento pueden citarse: sueldos (inciso 1), servicios públicos básicos, limpieza, seguridad y publicidad, en los que la DGC afecta las tres etapas presupuestarias del gasto
--	--

	(compromiso, devengado y pagado), contratos de locación de servicio y de obra de carácter personal. Del total de las jurisdicciones con competencia para ingresar datos de la registración presupuestaria, se seleccionaron las siguientes: MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD MINISTERIO DE CULTURA MINISTERIO DE EDUCACION MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PUBLICO MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO MINISTERIO DE SALUD ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL DE INGRESOS PÚBLICOS (M. de Hacienda) AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL (M. de J. y S.) AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (M. de A. y E.P.) ENTE DE TURISMO (M. de C)
Observaciones principales	<u>De carácter general:</u> 1) No se cumple con el Decreto 1000/GCBA/99 (reglamentario de la Ley 70) en cuanto no se ha organizado aún las Oficinas de Gestión Sectorial (en adelante OGESE) en el ámbito de las Direcciones Generales Técnicas, Administrativas y Legales de cada Jurisdicción (DGTaYL), salvo en los casos de la AGIP y APRA. Las funciones previstas son cumplidas parcial o totalmente por otras unidades de organización. En este sentido, las jurisdicciones que demuestran mayores debilidades son el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ente de Turismo. Si bien el Decreto N° 637/08 fue dictado el 4 de junio del 2008, estableciendo la organización funcional de las OGESE, al cierre del ejercicio 2008 no había comenzado a implementarse en ninguna Jurisdicción. De acuerdo al diseño institucional previsto en la normativa, las OGESE cumplen una tarea muy relevante en cuanto a la planificación de la gestión, control de su ejecución y transmisión de información a los órganos rectores, que sirva para retroalimentar el sistema y para brindar información pública. 2) No se ha completado el adecuado cumplimiento del Art. 28 de la Ley 70 (año 1998), que establece que en cada jurisdicción y entidad debe organizarse un servicio administrativo financiero con las funciones que el mismo prescribe. Estos servicios administrativos financieros, si bien fueron organizados en todas las Jurisdicciones, no registran las operaciones presupuestaria y contablemente en todas sus etapas (inc. b)

	ni emiten las órdenes de pago (inc. c), ambas tareas completadas o centralizadas en la Dirección General de Contaduría y, además, buena parte de los asuntos relativos a la administración de los recursos humanos continúa centralizada en el área dependiente del Ministerio de Hacienda (inc. f). 3) Del relevamiento efectuado surge que ninguna DGTaYL cuenta aún con un Manual de Procedimientos para regular los distintos procesos referidos a la registración presupuestaria. No obstante ello, la ex Dirección General de Rentas, por Disposición N° 139/DGR/07 aprobó en forma provisoria el Manual de Procedimientos para esa Dirección en su totalidad. Al momento de hacer el relevamiento, en la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (continuadora de la ex D.G. Rentas), se encontraban realizando las adecuaciones definitivas de esos Procedimientos. <u>Debilidades – Ejercicio 2008:</u> - Existen diversos actuados que no cuentan con firmas de autoridad competente, ya sea, en la solicitud de gasto (registro preventivo), en el compromiso definitivo, en la orden de compra y/o en los partes de recepción definitiva, incumpliendo la normativa, impidiendo su validación y dificultando la atribución de responsabilidades a los funcionarios competentes. Estas falencias representan el 54% de la muestra del Ministerio de Desarrollo Social, el 8% de la muestra del Ministerio de Desarrollo Económico y el 33% de la muestra del Ente de Turismo. - Existen gastos del ejercicio 2007 imputados al 2008. Estos gastos totalizan \$22.285.094,72² por servicios de vigilancia y seguridad privada (prestados durante octubre, noviembre y diciembre de 2007) y \$3.395.946,93 por obras en el edificio de la calle Perón 2933, ambos tramitados por el Ministerio de Justicia y Seguridad (representa el 65,78% de la muestra) y \$63.352 del Ministerio de Desarrollo Social (representa el 3% de la muestra). De este modo, se incumple con los art. 68 y 70 de la Ley 70 (sobre cierre de ejercicio), se incumple la Resolución N° 41/SHYF/01 en cuanto a los momentos y documentación necesaria para el registro de las distintas etapas de afectación presupuestaria y se distorsiona la información sobre el costo de los programas del Ejercicio 2008 (sobreevaluación) y del Ejercicio 2007 (subvaluación). Además, los gastos imputados por el Ministerio de Justicia y Seguridad no contaban con un proceso de contratación formal en 2007 sino que se expresan a partir de reclamos posteriores del proveedor.
--	---

² Corresponde al total de la Resolución N° 124-MJYSGC-2008.

	- Se observan imputaciones de gastos surgidas de numerosas actuaciones que no tramitan bajo el procedimiento previsto en la Ley N° 2095 de Compras y Contrataciones, aprobando los gastos por procedimientos alternativos determinados por los Decretos N° 2143/07, 329/08, 1289/07 y 1381/07. El régimen general de compras y contrataciones es el normado por la Ley 2095 y sólo en casos excepcionales bien fundamentados (en razones de necesidad y urgencia) se puede recurrir a algún método alternativo y aprobar los gastos por los Decretos especiales. Aunque el alcance de este trabajo no previó el análisis de las compras y contrataciones, los datos relevados y la recurrencia en algunas jurisdicciones del apartamiento del régimen general merecen una severa crítica, entre otras cuestiones, porque presuponen también un apartamiento a lo normado por la Ley 70 respecto del sistema de gestión pública, el cual requiere de una adecuada planificación de las compras y asegurar la transparencia. Como consecuencia de lo mencionado, se produce también una importante distorsión en el registro de los gastos en las distintas etapas de afectación presupuestaria, respecto de la fecha de suscripción del acto administrativo, de la emisión de la orden de compra y del parte de recepción definitiva, ya que no guardan una relación temporal coherente, ya sea porque hay coincidencia entre las mismas o porque hay una demora significativa entre ellas. Además, existen actuaciones donde la fecha del acto administrativo de aprobación del gasto ya incurrido, es anterior a la fecha de solicitud del gasto, de la afectación preventiva del crédito presupuestario y del registro del compromiso definitivo. Los mencionados apartamientos del procedimiento general de contratación, se evidencian en forma reiterada en algunas jurisdicciones (Ministerio de Justicia y Seguridad - 87% de las compras de la muestra-, Agencia Gubernamental de Control – 50% de las compras de la muestra -, Ministerio de Desarrollo Social – 40% de las compras de la muestra -, Agencia de Protección Ambiental – 28% de las compras de la muestra - y Ministerio de Desarrollo Económico – 11% de las compras de la muestra -) Para el Ejercicio 2007 se han observado similares falencias respecto de los procedimientos de contratación que dan origen a los registros presupuestarios y respecto de la existencia de actuaciones con documentación que carece de firmas autorizadas para efectuar las registraciones.
Conclusiones	El sistema presupuestario es uno de los pilares de la gestión pública. Refleja e informa sobre el Programa General de Acción de Gobierno, la autorización otorgada por la Legislatura para efectuar gastos, la ejecución del presupuesto anual y la rendi-

	ción de cuentas prevista por las normas vigentes. La calidad de los registros presupuestarios permite conocer, realizar el seguimiento y controlar la ejecución presupuestaria y brinda información para la toma de decisiones y para evaluar la gestión de los programas. La oportunidad y la confianza que merecen, entonces, pasan a ser asuntos relevantes. Es por ello que el diseño institucional, a través del marco normativo vigente, indica pautas claras respecto de las cuestiones organizacionales y procedimentales referidas a los registros presupuestarios. En este sentido, la Ley 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (del año 1998) y su decreto reglamentario (del año 1999) establecen unidades específicas (denominadas OGESE) con competencia para encargarse de las registraciones presupuestarias. Habiendo transcurrido diez años desde la sanción de la Ley, al finalizar el ejercicio 2008, no se habían constituido estas Oficinas de Gestión Sectorial en ninguna jurisdicción y aún continuaban concentradas varias tareas relacionadas con el registro de operaciones y emisión de órdenes de pago en la Dirección General de Contaduría y la casi totalidad de las acciones relacionadas con las registraciones referidas a gastos en personal en la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos, ambas unidades dependientes del Ministerio de Hacienda. También pudo verificarse que en ninguna jurisdicción se ha elaborado un Manual de Procedimientos que regule los procesos, controles internos, niveles jerárquicos para la autorización e ingreso de datos al sistema y demás asuntos relacionados con los registros presupuestarios. Respecto de la calidad de los registros sujetos a evaluación, se han detectado las siguientes falencias: • Numerosos registros que evidencian un apartamiento del procedimiento general de compras y contrataciones. Si bien los mismos reflejan correctamente las decisiones políticas, evidencian la recurrencia en autorizar pagos por mecanismos de excepción, especialmente en algunas jurisdicciones (Ministerio de Justicia y Seguridad, Agencia Gubernamental de Control y Ministerio de Desarrollo Social, entre otros). Lo mencionado afecta esencialmente la oportunidad de la registración de las decisiones al no cumplir las etapas de la Ley 2095. • Existen registros que evidencian la afectación del presupuesto del ejercicio 2008 por gastos efectuados y devengados en el ejercicio 2007. Ello fue particularmente significativo en el ámbi-
--	---

	to del Ministerio de Justicia y Seguridad. La documentación respaldatoria de los registros presupuestarios, en algunos casos, no cuenta con firma de autoridad competente (solicitud del gasto, orden de compra, comprobante de afectación preventiva y/o compromiso definitivo, parte de recepción definitiva) y existen actuados sin foliatura completa. Esto alcanzó niveles significativos en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ente de Turismo. La AGCBA recomienda organizar las Oficinas de Gestión Sectorial (OGESE) en todas las jurisdicciones, cumplir el art. 28 de la Ley 70, mejorar los controles internos para garantizar la inviolabilidad de la documentación respaldatoria de los registros presupuestarios, planificar adecuadamente las compras y asegurar la transparencia de las mismas aplicando la Ley N° 70 y la Ley N° 2095 y, para los casos en que se advierta un incumplimiento normativo, al ser susceptible de generar responsabilidad de los funcionarios públicos involucrados, promover las acciones pertinentes y someter a investigación los precios de las obras ejecutadas o de los servicios prestados.
--	--